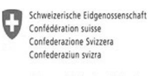
السياسات العامة والعدالة الاجتماعية في مصر

السياسات العامة والعدالة الاجتماعية في مصر





تحرير: **محمد العجاتي**

الباحثون حسب ترتيب الدراسات:

هانية صبحي، هبة ونيس، محمد جاد، شيماء الشرقاوي، محمد العجاتي

ورقة سياسات التعليم: **مراجعة عمرو الشوبكي**

ورقة سياسات الصحة: **مراجعة علاء شكر الله**

ورقة سياسات الضمان الاجتماعي: **مراجعة وائل جمال**

ورقة سياسات السكن: **مراجعة سلمى حسين**

منسق المشروع: **شيماء الشرقاوي** مراجعة لغوية: **ايمن عبد المعطي**

طبعة أولى 2019

رقم الإيداع:

2019/ 7271

الترقيم الدولى/ تدمك

978-977-6648-30-2

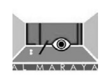
1- العدالة الاجتماعية 2- مصر- الأحوال السياسية

أ - العجاتى ، محمد (محرر) ب - صبحي ، هانية (باحث مشارك)

العنوان / 212/2

هذه الأوراق نتاج أعمال مؤتمر: السياسات العامة والعدالة الاجتماعية في مصر، 15 و16 أكتوبر 2018، وتعبر فقط عن رأي كتابها ولا تعبر بالضرورة عن رأي منتدى البدائل العربي للدراسات أو أي مؤسسة شريكة

دار المرايا للإنتاج الثقافي



تليفون: 23961548 02 +

البريد الاإلكتروني:

elmaraya@elmaraya.net

العنوان: 23 ش عبدالخالق ثروت، الطابق الثاني، شقة 17، القاهرة ، ج م ع

السياسات العامة والعدالة الاجتماعية في مصر

تحرير: محمد العجاتي

دار المرايا للإنتاج الثقافي

المحتويات

التعريف بالباحثين حسب ترتيب الدراسات 7

الفصل الأول: 11
التعليم القديم والتعليم الجديد في مصر: سياسات التعليم قبل الجامعي وأثرها على العدالة الاجتماعية **هانية صبحي**

الفصل الثاني: 45
كيف أثر صنع السياسات في قطاع الصحة على الحصول على الدواء؟ **هبة ونيس**

الفصل الثالث: 71
سياسات الحماية الاجتماعية والعدالة الاجتماعية في مصر
محمد جاد

الفصل الرابع: 117
سياسات السكن والعدالة الاجتماعية في مصر: قضية تنظيم العلاقة بين الملاك والمستأجرين **شيماء الشرقاوي**

فصل تحليلي: 153
إشكاليات السياسات العامة والعدالة الاجتماعية في مصر
محمد العجاتي

التعريف بالباحثين حسب ترتيب الدراسات

هانية صبحي: باحثة متخصصة في مجال تطوير التعليم، زميل باحث في معهد ماكس بلانك للتنوع الاجتماعي والثقافي. في عام 2016، عملت كباحثة زائرة في مركز دراسات الشرق الأدنى والشرق الأوسط في جامعة ماربورج بألمانيا. حاصلة على شهادة الدكتوراه في السياسة في كلية الدراسات الشرقية والأفريقية (SOAS)، وشهادة البكالوريوس والماجستير في الاقتصاد والعلوم السياسية في جامعة ماكجيل في مونتريال.

هبة ونيس: باحثة في مجال الصحة العامة والسياسات الدوائية. عملت في عدة جهات على المستويات المحلية والإقليمية والدولية، منها البرنامج الإقليمي للإيدز في الدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وكل من مركز الجنوب وشبكة العالم الثالث بجنيف، كما عملت بجامعة هليوبوليس للتنمية المستدامة والمبادرة المصرية للحقوق الشخصية وحركة صحة الشعوب بالقاهرة. تحمل درجة البكالوريوس في العلوم الصيدلية من جامعة عين شمس، وماجستير الصحة العامة من جامعة إدنبرة بالمملكة المتحدة، وماجستير علم نفس المجتمع من الجامعة الأمريكية بالقاهرة.

محمد جاد: صحفي وباحث متخصص في الاقتصاد المصري، عمل في صحف الشروق والشرق الأوسط ومواقع أصوات مصرية ومصراوي وله اسهامات بحثية مع منظمات مجتمع مدني متعددة.

شيماء الشرقاوي: باحثة مساعدة ومنسقة مشروعات بمنتدى البدائل العربي للدراسات، طالبة ماجيستير علوم سياسية بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية وأطروحتها حول: الأدب كمصدر للفكر السياسي في مصر: دراسة في المدينة وعلاقات القوة «مدينة القاهرة نموذجا»، حاصلة على بكالوريوس العلوم السياسية من كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، القسم الانجليزي، 2011. تتركز اهتماماتها البحثية على: المجال العام، السياسات العمرانية، المجتمع المدني، الحركات الاجتماعية، والتحول الديمقراطي.

محمد العجاتي: باحث ومدير منتدى البدائل العربي (AFA)
(http//:www.afalebanon.org/ar)

باحث في العلوم الاجتماعية، وخبير في مجال المجتمع المدني، حاصل على درجة الماجستير في التنمية السياسية من جامعة القاهرة–كلية الاقتصاد والعلوم السياسية عام 2001. له العديد من الأبحاث في مجال المجتمع المدني، الحركات الاجتماعية، والإصلاح السياسي في المنطقة العربية وتتضمن أوراق تحليل وتوصيات للسياسات العامة كما قام بتحرير أكثر من 10 كتب في هذا المجال. بالإضافة إلى مقالاته المنشورة في عدد من الصحف مثل جريدة الشروق المصرية؛ والسفير اللبنانية، (كل الأوراق والمقالات على:

http//:elagati.wordpress.com./

الفصل الأول

التعليم القديم والتعليم الجديد في مصر:
سياسات التعليم قبل الجامعي وأثرها على العدالة الاجتماعية

هانية صبحي

ملخص:

يعاني التعليم قبل الجامعي في مصر من قصور شديد من حيث الإتاحة والجودة وتكافؤ الفرص، وتظل الخصخصة الرسمية وغير الرسمية والانحياز في الإنفاق لصالح الطبقات الوسطى سمات رئيسية في القطاع. ولا نجد على مستوى السياسات والخطاب الرسمي اهتمامًا حقيقيًا بمعالجة مشاكل جودة التعليم في المراحل التأسيسية وفي التعليم الفني، الذي يشمل نحو نصف عدد الطلاب في المرحلة الثانوية. ولا نجد جهدًا واضحًا لإصلاح الخلل في تخصيص الموارد في النظام التعليمي التي تهمش الطبقات والمناطق الأفقر. وعلى الرغم من الإعلان عن خطط عديدة لإصلاح الكتب المدرسية وتحديثها خلال الأعوام السابقة؛ فإن هذا لم يترك أثرًا ملحوظًا على جودة المناهج والرضا المجتمعي بها ولم يقدم جهدًا ملحوظًا لإصلاح طرق التدريس والتقويم. حيث ظلت كل مؤشرات أداء الطلاب الرسمية وغير الرسمية في تراجع، ليس فقط فيما يتعلق بالرياضيات والعلوم، بل في المهارات الأساسية لقراءة وكتابة اللغة العربية. ويمكن القول إن التطور الوحيد الملحوظ في السنوات القليلة الماضية هو زيادة رواتب المعلمين (كجزء من زيادة عامة في رواتب موظفي القطاع العام في 2011 مع زيادات إضافية للمعلمين في 2014)، ومع ذلك تبقى رواتب المعلمين منخفضة للغاية مقارنة بالنسب الإقليمية والدولية، بل قد تآكلت معظم القيمة الحقيقية لهذه الزيادات بسبب التضخم السريع منذ عام 2016. وفي إبريل 2018 تم الإعلان عن بدء العمل ب "نظام التعليم الجديد» ففي العام الحالي نفسه، أي بعد أربعة أشهر من الإعلان عنه. وبالرغم من أن هذا النظام يعد بتغيير شامل للمناهج وطرق التدريس والتقويم، فهناك قصور في جوانب عدة بداية من التصور الذي بُنيت عليه الإصلاحات إلى طريقة تطبيقها إلى تسلسلها وتدرجها من حيث ترتيب الأولويات. وتبدأ هذه الدراسة بتقديم خلفية نقدية وتحليلية عامة للقطاع من حيث الإتاحة والجودة وتكافؤ الفرص، وتعرض السمات الأساسية التي

تؤثر في هذه المحاور من حيث الإنفاق على التعليم ورواتب المعلمين وإصلاح المناهج وأنماط الخصخصة في النظام، وتوضح التغير الذي طرأ عليها في السنوات السابقة. ويقدم النصف الثاني من الورقة تحليلًا لأهم الإصلاحات التي ينطوي عليها «نظام التعليم الجديد». وبناء على هذا التحليل يشير الجزء الأخير من الورقة لأهم سمات صنع القرار التعليمي قبل الجامعي في مصر وأثرها على العدالة الاجتماعية.

أولًا: السمات الأساسية للتعليم قبل الجامعي وأثرها على العدالة الاجتماعية:

1) الإتاحة والجودة وتكافؤ الفرص:

بالرغم من قطع أشواط كبيرة في نسب التحاق الأطفال بالتعليم في مصر خلال العقود السابقة، لا تزال أعداد الأطفال خارج التعليم والمتسربين كبيرة للغاية، بناء على الإحصاءات الرسمية. فأكثر من ثلثي الطلاب الذين يلتحقون بالتعليم الابتدائي لا يكملون مرحلة التعليم الأساسي، ونصف الطلاب الملتحقين بالتعليم الثانوي يكملون هذه المرحلة.
ويعد هذا من الحقائق التي نادرًا ما تظهر في خطاب صناع القرار التعليمي. وفي 2016 تمّ الإعلان عن إطلاق «المشروع القومي لبناء المدراس» مما مثل بارقة أمل لعلاج بعض مشاكل الكثافات والتسرب في المدارس الحكومية. ولكن سرعان ما تبين أن المشروع يركز على بناء مدارس خاصة تدرّس باللغات الأجنبية. ويقدم للمستثمرين فرصة الاستفادة من أراضي الدولة المخصصة للمدارس لبناء مدارس خاصة معفاة من الضرائب، ويسهّل عملية الحصول على التراخيص الضرورية في شهرين بدلًا من الفترة العادية التي تزيد عن السنة. ويعكس هذا «المشروع القومي» اهتمام الدولة بإزاحة أعبائها نحو القطاع الخاص ويعد مثالًا على غياب اعتبارات العدالة من صنع القرار التعليمي. فحتى في إطار الاتجاه نحو الخصخصة، يتم تشجيع الاستثمار ليس في المناطق المحرومة، ولكن في مدارس اللغات وهي مدارس تستهدف أبناء الطبقة الوسطى. ومن التبعات المهمة لهذا الاتجاه الاستمرار في دفع الطبقات الوسطى خارج التعليم

الحكومي مما له أثر كبير على جودة التعليم في النظام. فخروج الطبقات القادرة والمتعلمة المتتابع من التعليم الحكومي في العقود السابقة أدى إلى فقدان هذه القوة المجتمعية المهمة اتصالها بتعليم الشعب وأوضاعه وقضاياه، مما انعكس على قلة اهتمام الرأي العام بها ودعمه لإصلاحها. وبوجه عام يرتبط بناء المدارس في مصر بإشكاليات كبرى بداية من القصور في جودة الأبنية التعليمية وصيانتها بالرغم من الارتفاع الشديد في تكلفتها، وصولًا إلى قصورها في علاج ارتفاع الكثافات وتعدد الفترات والوصول للقرى المحرومة من المدارس.

وبالرغم من أهمية مشاكل الإتاحة، تظل الإشكالية الملحة في النظام التعليمي تتمحور حول انخفاض جودة التعليم ومستويات التحصيل، وتعد ضعف جودة التعليم والعائد منه من أهم دوافع التسرب. ويشير استطلاع للرأي أجرى في 2014 إلى أن 70% من أولياء أمور الأولاد المدرجين في مرحلة التعليم الأساسي هم إما غير راضين إطلاقا أو غير راضين جزئيًا عن جودة التعليم المقدّم إلى أولادهم.

وثمة مؤشرات أخرى تبيّن سرعة انهيار مستوى التعليم المصري، ففي تصنيف «اتجاهات دراسة الرياضيات والعلوم» في العالم (TIMSS) لسنة 2007؛ فشل 53% من طلاب الصف الثامن (الذين عادة ما يتم اختيارهم من أفضل المدارس) في تحقيق الحد الأدنى من المعايير الدولية في مادة الرياضيات، و45% في مادة العلوم.

والملفت أن هذا المستوى كان قد انخفض بنسبة 5٪ عن مستوى الطلاب في التقييم نفسه في عام 2003 (وجاءت نتائج الاختبار القومي المقنن في عام 2010 في اللغة العربية والعلوم والرياضيات لتؤكد أن متوسط درجات الطلاب تقل عن 50% في ظل تباين واسع في مستويات التحصيل داخل النظام التعليمي . وفي مؤشر آخر على مستوى التدهور في نواتج التعلم، أعلن وزير التربية في أيار/مايو 2015 أن 30% من طلاب الصفين الثالث والرابع رسبوا في الامتحانات القومية لقياس مهارات القراءة والكتابة، بينما رأى مراقبون أن النسبة الحقيقية أعلى بكثير.

وتنعكس نتائج تدني الجودة وسوء الإدارة وغياب المساءلة في هيمنة ظاهرتي الدروس الخصوصية والغش، بأشكالهما المختلفة في النظام التعليمي برمته. حيث يعتمد الطلاب في المدارس الأقل حظاً على الغش أو على التساهل والمحاباة أثناء تقييم الامتحانات بغض النظر عن أدائهم الفعلي في الامتحانات. وإذا بدا ذلك

صعب التصديق؛ فإنه فيكفي أن يرجع المرء إلى التقرير الرسمي الصادر عام 2014 الذي يقرّ بأن 35% من طلاب المرحلة الإعدادية لا يجيدون القراءة والكتابة . ولا شك أن الطريقة الوحيدة التي مكّنت هؤلاء الطلاب من النجاح من سنة دراسية إلى السنة الأعلى من دون أن يكونوا قادرين على القراءة والكتابة هي الغش المقبول بشكل ممنهج. وقد جاء التقرير اعترافًا متأخّرًا بتأثير مثل هذه الظروف على مُخرجات التعلم. وبشكل أعم، فإن النظام التعليمي ككل باهتمامه بالامتحانات وافتقاد الفرص لتعليم جيد يعد هو نفسه مصدرًا لانعدام تكافؤ الفرص بسبب الدروس الخصوصية التي تربط جودة التعليم بالدخل، وبسبب سياسة فصل الطلاب مبكرًا إلى التعليم الفني متدني الجودة.
ويمكن إرجاع تردي حال التعليم في مصر إلى عدة أسباب رئيسة: وهي ضعف الإنفاق والتخصيص غير السليم له، والتصميم الرديء للمناهج، والمشكلات الجدية في تقييم الطلاب، وازدحام الفصول الدراسية في أيام دراسية قصيرة، وسوء إعداد المدرسين وتوزّيعهم. ويؤدي ضعف أجور المعلمين وغياب المساءلة في النظام إلى تفاقم مطرد في ظاهرة الدروس الخصوصية التي تعد نوعًا من الخصخصة غير الرسمية، حيث تتحمل الأسر نصيبًا كبيرًا من تكلفة التعليم. تنعكس هذا السمات في تفاوت كبير وانعدام تكافؤ الفرص في التعليم.

2) الإنفاق والجودة وتكافؤ الفرص:

مع أن المتعارف عليه دوليًا أن حجم الإنفاق وحده ليس مقياسا لجودة التعليم، لكن مستوى الإنفاق هو الذي يحدد فعليًا الموارد المتاحة لكفاءة العملية التعليمية، كما توضح طريقة توزيعه الآليات والاعتبارات الأساسية للإنفاق. وإن كان الإنفاق المرتفع لا يعكس بالضرورة جودة أفضل، فإن الإنفاق المنخفض يعنى موارد بشرية ومادية أضعف، ويعكس اهتمامًا أضعف بالقطاع التعليمي. والثابت أن حجم الإنفاق في مصر منخفض للغاية مقارنة بالمعايير الدولية والإقليمية. وتخصص النسبة العظمى (حوالي 80%) من هذا الإنفاق على الرواتب (78% في موازنة 2017/ 2018.) وتذهب نسبة كبيرة منها إلى غير المعلمين في كافة مستويات النظام التعليمي، حيث تقدر نسبة المعلمين ب 61٪ فقط من حوالي 103 مليون موظف، في

إطار تباين واسع في نسبة المعلمين لباقي العاملين في المحافظات والإدارات المختلفة.
ووفقًا لخطة وزارة التربية الاستراتيجية لعام 2014، لم تتجاوز نسبة الإنفاق العام على التعليم ما قبل الجامعي في الفترة ما بين 2007 و2012 نسبة 3% من الناتج الإجمالي المحلي بالأسعار الحقيقية، حسب البيانات الصادرة عن وزارة التربية والتعليم. وهي نسبة تشكل 9% من الإنفاق العام، وفق البيانات المالية للوزارة.
وبحسب تقرير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) لعام 2015، فإن متوسط نسبة الإنفاق في السنوات الخمس السابقة كان 2.6٪ إجمالي الناتج المحلي،8.5 ٪ من إجمالي الإنفاق العام، أما في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (ومعظمها بلدان أوروبية) كان المتوسط 4.4٪ من إجمالي الناتج المحلي و9.8 من الإنفاق العام. وتصل النسبة إلى 25% من مجمل الإنفاق العام في دول عربية أخرى كتونس والمغرب (ما يمثل 7.4% و5.9% من الناتج الإجمالي المحلي على التوالي) .
ووفقًا لآخر البيانات الرسمية بلغت نسبة الإنفاق على التعليم إلى مجمل الإنفاق العام 11.5% في 2015/ 2016، وهي النسبة التي انخفضت إلى 10.7% في العام 2016/ 2017، وهو ما لا يزيد عن 4% من الناتج المحلي الإجمالي للسنتين. ولكن إذا أخذنا بعين الاعتبار حجم النظام التعليمي المصري الذي يضم أكثر من 22 مليون طالب؛ فإن مقياسًا أفضل للإنفاق على التعليم فيما يتعلق بالجودة وتكافؤ الفرص سيكون بحسابه لكل طالب. وقدّرت إحدى الدراسات حصة الطالب السنوية من الإنفاق التعليمي بحوالي 900 دولار أمريكي، مقارنة بـ 3440 دولارًا للطالب المغربي و4630 دولارًا للطالب التونسي و4420 دولارًا للطالب الأردني و4500 للطالب اللبناني.وتمثل هذه النسبة أكثر من 50% من متوسط دخل الفرد في المغرب و98% في الأردن، بينما تصل في مصر إلى 23% فقط .
وللأسف لا توجد دراسات تفصيلية تتبع مواد الإنفاق وتحصر أثرها على الإتاحة والجودة وتكافؤ الفرص، ولكن العديد من سمات الإنفاق الحكومي على التعليم تعكس بوضوح غياب اعتبارات تكافؤ الفرص. ونجد بشكل عام توزيعًا غير عادل للإنفاق لأنه يعطي المراحل الدنيا حصة أقل، وهي المراحل الضرورية من أجل تطوير قاعدة تعليمية صلبة، ولا يسعى لدعم المناطق الأقل فقرًا أو الأضعف أداءً.

ويخصص للتعليم الجامعي التي تستفيد منه الطبقات الوسطى نحو ثلث الإنفاق العام على التعليم، بالرغم من أنه يضم 6% فقط من مجمل عدد الطلاب.
ولم يكتفِ دستور 2014 بتثبيت نسبة الإنفاق على التعليم الجامعي، بل رفعها قليلًا من 30 إلى% 33 من الإنفاق العام على التعليم من خلال حد أدنى للتعليم الجامعي ينبغي ألا يقل عن 2% من الناتج الإجمالي القومي، مقارنة بنسبة 4% للتعليم قبل الجامعي. وتم تخصيص 68 مليارًا و155 مليون جنيه للتعليم العالي مقابل 141 مليارًا و57 مليون للتعليم قبل الجامعي في موازنة 2017/ 2018.
ويقدر الإنفاق على الطالب في المرحلة ما قبل الابتدائية بحوالي 11.2٪ من الإنفاق وفي المرحلة الابتدائية حوالي 13٪ ترتفع إلى 20٪ في المرحلة الإعدادية ثم 21٪ في المرحلة الثانوية العامة والصناعية وتنخفض قليلًا لما يقرب من 18٪ في الثانوي الزراعي والتجاري. وتعد نسب الإنفاق على المراحل التأسيسية أقل بكثير من متوسط دول منظمة التعاون والتنمية الذي يبلغ 20٪ في مرحلة الطفولة المبكرة و23٪ للمرحلة الابتدائية.
ويعد عدم وجود اعتبارات لتكافؤ الفرص في تمويل التعليم في مصر أمرا غريبا بالمقارنة بدول العالم، فلا تضع السياسة التعليمية أصلًا كهدف من أهدافها تحقيق تكافؤ الفرص سواء في نصيب كل طالب من الإنفاق أم بتخصيص ميزانيات أكبر للمناطق المحرومة، وذلك في ظل فوارق واسعة في نصيب الطالب من الإنفاق في كل محافظة.
وحتى إذا أخذنا في الاعتبار مخصصات العاملين في أماكن نائية والتكلفة المتباينة لبرامج التغذية (وهي مفردات الميزانية التي نجد فيها تباينًا كبيرًا)، لا يعد الفقر عاملًا في تحديد مستوى الإنفاق، بل يبدو أن المحافظات الأغنى تحصل على تمويل أكبر.
وبشكل عام هناك افتقاد شديد لدراسات تفصيلية عن توزيع وكفاءة الإنفاق على التعليم في مصر.

3) سوء توزيع المعلمين والموارد:

ومما يكرس ضعف الجودة سياسات منهجية أخرى تنبع من سوء الإدارة وغياب اعتبارات تكافؤ الفرص. فمثلًا يظهر ذلك جليًا في توزيع المدرسين المدرَّبين و«المؤهلين» ، حيث يتركز المعلمين الأقل تأهيلًا وإعدادًا في المرحلة الابتدائية والمناطق المهمشة، هذا بالرغم من ارتفاع الكثافات في الفصول وقصر الوقت المتاح للتعلم في هذا المرحلة التأسيسية

المهمة. وتبلغ نسبة المعلمين غير المؤهلين تربويًا في شتّى المراحل التعليمية ثلث مجموع المعلمين. ولا يتم الاستثمار في برامج تدريبية فعالة لرفع مستوي هؤلاء المعلمين. وفي 2014، بلغ النقص في معلمي المرحلة الأساسية «**المؤهلين**» في الاختصاصات كلها 86116 معلمًا . وهو ما أرجعته الوزارة في 2017 إلى سوء في إدارة وتوزيع المدرسين على المدارس في المحافظات المختلفة . إلى جانب ذلك، غالبًا ما يتم تعيين أو «ترقية» المدرسين المؤهلين إلى المرحلة الثانوية ذات المكانة الاجتماعية الأعلى، وحيث مكاسب المدرسين من الدروس الخصوصية أكبر، بغض النظر عما يمكن أن يسببه ذلك من تدهور في جودة التعليم في مرحلة التعليم الأساسي. وتفيد بيانات وزارة التربية أن معظم معلمي المرحلة الابتدائية هم أقل رتبة وأضعف خبرة (في الدرجات الدنيا من الكادر الوظيفي)، بالمقارنة مع مدرّسي المرحلة الثانوية مثلًا، والذين غالبًا ما يكونون أعلى رتبة وأكثر خبرة.

وتنطبق إشكالية سوء التوزيع نفسها على المناطق المهمشة وأنواع المدارس المختلفة؛ حيث يتم نقل المعلمين (سواء بناء على الكفاءة أم الواسطة) للمراكز الحضرية والمدارس التجريبية أو الأكثر تطورًا وتكدسهم فيها في غياب حوافز حقيقية لبقاء المعلمين في المدارس الأضعف. ومن تبعات ذلك وجود فائض في المعلمين في بعض المناطق في الوقت الذي تفتقر فيه مناطق مجاورة إلى المعلمين. وينعكس سوء التوزيع ذلك جليًا في المعدل الجيد لنصيب الطالب من المعلمين عبر المراحل التعليمية المختلفة، فإن نسبة المعلمين للطلاب في النظام ككل هي 16 طالبًا لكل معلم، بينما يبلغ متوسط كثافات الفصول حوالي 40 طالبًا للفصل (وزارة التربية والتعليم 2014). ومن هنا فإن المشكلة لا تتمحور حول النقص في عدد المعلمين وضعف تأهيلهم وتدريبهم فقط، بل «حول سوء توزيعهم الجغرافي وبين المراحل التعليمية، الناتج عن المعلومات غير الدقيقة وسوء التخطيط، إضافة إلى العوامل السياسية والاجتماعية» (وزارة التربية والتعليم 2014، 58). وللأسف، يعد هذا مثالًا واحدًا على المشكلات العميقة المتعلقة بهدر الموارد وغياب تكافؤ الفرص في إدارة النظام التعليمي.

4) إصلاح المناهج

ويعد ضعف المناهج وسوء تصميمها من الأسباب التي تساهم في تدني الجودة وضعف مخرجات التعلم. وما زال الطلاب وأولياء أمورهم والخبراء ينتقدون المناهج التعليمية لتركيزها على حفظ المواد غيبًا بدل فهمها، وعلى غياب الحوافز من أجل الإبداع والمهارات الناعمة، مثل العمل الجماعي والسلوك الإيجابي تجاه العمل. وتعد الكثير من الكتب المدرسية سيئة الإعداد والتصميم والإنتاج ولا يتناسب حجم المواد المطلوب تغطيتها مع العام الدراسي القصير في مصر، حيث تبلغ مدة السنة التعليمية في مصر 34 أسبوعًا فقط. وكذلك فإن الكتب المدرسية الرسمية (الموحّدة على مستوى الجمهورية) تُعتبر رديئة النوعية للغاية، ما يجبر معظم الأسر على شراء كتب خارجية غالية الثمن. وعلى الرغم مما بدا أنه اهتمامًا رفيع المستوى بإصلاح المناهج التعليمية من أجل «مكافحة التطرف» خلال السنوات الماضية؛ فإن التغييرات الفعلية في هذا الصدد ظلت محدودة وغير ممنهجة. أما الإصلاحات التي قد تؤدي إلى معالجة القضايا المتعلقة بالأمية والمهارات الأساسية على امتداد النظام التعليمي فلم تلق القدر نفسه من الاهتمام. ولم يتم اتخاذ سوى خطوات متقطعة وغير مترابطة، الأمر الذي زاد في إحباط أولياء أمور الطلاب من هذه المناهج. وبدأت مجموعة من الأمهات بالتحرك من أجل إصلاح المناهج، بخاصة من خلال صفحة على فيسبوك باتت ذائعة الصيت بعنوان «تمرد على المناهج التعليمية المصرية لديها أكثر من ربع مليون مشترك وصفحات أخرى متفرعة عنها أو مرتبطة بها. وفي أوائل 2016 بدأت هذه الحملة تحوز على اهتمام ملحوظٍ من وسائل الإعلام، وسط توقعات بانتقال هذه الحركة من فيسبوك إلى الشارع. وتفاوتت ردود الأفعال الرسمية بين الوعود بالإصلاح والتأكيد على أن المناهج القائمة عالية الجودة أساسًا. وتم تقديم وعود بإشراك أولياء الأمور في عملية إصلاح المناهج، ولكن لم يتم توجيه أية دعوة لأي من الأهالي المشاركين في الحملة الاحتجاجية، بينما ادّعى ناطق باسم وزارة التربية أن الأهالي رفضوا الدعوة للمشاركة. وبدا أن وزير التعليم قد وعد بتقليص المواد المشمولة في الامتحانات، ولكنه سرعان ما أعلن لاحقًا أنه لم يُدلِ بتلك التصريحات، وأن مصر لديها التزامات دولية لا يمكن

أن تتخلى عنها «فقط لكي ترضي الأهالي». عندها صعّدت هذه المجموعة مطالبها، وطالبت برحيل وزير التربية والتعليم على أرضية أنه يفتقد معيارين أساسيين لمنصبه؛ وهما رؤية للتعليم، وإرادة سياسية لتطبيق هذه الرؤية. وفي ذروة هذه الأزمة، وبينما بدأ بعض المعلمين يتضامنون مع مطالب الحملة من أجل إصلاح المناهج، أفادت مصادر إعلامية مجددًا بقرب زيادة رواتب المعلمين بنسبة كبيرة، بيد أن أحدًا لم يرها حتى الآن.

وبالإضافة إلى ذلك، تم الإعلان عن بعض الجهود لتحسين كتب الرياضيات والعلوم، لكن ذلك تم بطريقة متعجلة وغير مصممة بعناية. فقد تشكّلت عدة لجان في 2016، لتقرير مدى التغيير اللازم. كما تمت دعوة عدة جهات لإبداء وجهات نظرها ومشاركة خبراتها حول الإصلاحات المنشودة. وقد وضّح وزير التعليم وقتها في برنامج متلفز يوم 27 آذار/مارس أنه تم اختيار 12 أستاذًا جامعيًا من أعرق الجامعات المصرية لمراجعة مناهج الرياضيات والعلوم، ولترشيح خبراء في هاتين المادتين «لمقارنة المناهج المصرية مع المناهج الدولية ووضع منهاج جديد للطلاب». وبيّن أن اللجان تعمل من أجل وضع اللمسات الأخيرة على المناهج التي تمّت مراجعتها لتكون جاهزة للطباعة في أيار/مايو 2016، وهو ما يعني أن إصلاحًا شاملًا للمناهج التعليمية المصرية كان يجب أن يستكمل في شهرين. بل إنه وفقًا لأحد التقارير الصحفية، فإن اللجنة أوصت «باتباع منهج سنغافورة في مادة العلوم للمرحلة الثانوية، ومنهج أوكسفورد للمرحلتين الابتدائية والإعدادية (المتوسطة)، وتعديل منهج الرياضيات للسنة الثالثة من المرحلة الثانوية فقط». وحتى إذا افترضنا أن هذا الخليط هو بالفعل التعديل الذي تحتاجه المناهج، فكيف يمكن ترجمته وتنقيحه وإقراره وتدريب المعلمين والموجهين عليه في هذه الفترة القصيرة؟ وإضافة لهذا التناول المتسرع وغرابة «الخلطة» التي أوصى بها، فإن الدفع بأن مناهج الرياضيات مثلًا لا تحتاج لتعديل يتعارض مع تحليلات ومقابلات مع المعلمين والطلاب (ومع نتائج الطلاب في الاختبارات الدولية والقومية) التي تشير إلى أن مناهج الرياضيات بالذات تحتاج لمراجعة جادة خاصة في المرحلة الابتدائية، كما دفع أحد التقارير الدولية الأخيرة.

وأشار الوزير إلى الجهود الدؤوب لتدريب 10 آلاف معلم في مواد الرياضيات

والعلوم واللغات الأجنبية (برنامج المعلمون أولًا). من دون أن يوضح لماذا يتم تدريب هؤلاء المعلمين بشكل منفصل عن هذه الخطط المهمة لإصلاح المناهج، التي ينبغي أن تضمّ بشكل طبيعي تدريب المعلمين. وفي التصريح المتلفز نفسه؛ أعلن الوزير تشكيل لجنة بمشاركة الكنيسة القبطية والأزهر ومختصين تربويين لمراجعة مناهج اللغة العربية والتربية الدينية وعلوم الكمبيوتر والجغرافيا والتاريخ وعلم النفس والفلسفة. وأشار الوزير إلى أن المناهج الجديدة في مواد العلوم الإنسانية سوف تدخل حيز الاستخدام في العام الدراسي الجديد. وبعد كل ذلك، عندما تغير الوزير، تم الإعلان عن تغييرات جديدة في المناهج في إطار «نظام التعليم الجديد»، تنطوي على تغييرات جذرية (وللأسف غير واقعية أو مدروسة) في تعليم الرياضيات والعلوم، كما يوضح القسم الثاني من الورقة.

وأخيرًا، ظل الحديث عن «إصلاح المناهج» متمركزًا كلية حول تعديل الكتب المدرسية، مما يعكس فهمًا قاصرًا ومغلوطًا عن المفهوم الأوسع للمنهج. وهو خلط يسمح للمسؤولين وخبراء في التربية باستخدام عبارة «المناهج» المصرية، بينما الإشارة في الحقيقة هي إلى الكتب المدرسية، عند القول إن مناهج مصر جيدة ولا تحتاج إلى تغيير. وقد يكون مضمون الكتب المدرسية في بعض المواد مقبولاً، بيد أن هذا النقاش برمته يتجاهل أن مشكلة المناهج لا تقتصر على الكتاب المدرسي، بل تتسع لتشمل أساليب التقويم والتدريس، إضافة إلى مؤهلات المعلمين وتدريبهم وإعدادهم وعدم وجود معايير دقيقة لاختيارهم. فعلى سبيل المثال، تظل الانتقادات الحادة تطول مشكلة التعلم عن طريق الحفظ غيبًا، والنتائج المتواضعة للتعليم، ولكن من دون أية خطط واضحة لتقديم أساليب تعلم ومواد متنوعة وجذابة وفعالة. ومن دون أساليب تقويم من شأنها أن تطوّر مهارات الطلاب الإبداعية والتحليلية والتفاعلية والتواصلية، جنبًا إلى جنب مع تنمية فعالة لمهارات القراءة والكتابة ومخرجات التعلم. ومهما تغير المنهج فإن ما يكرس الحفظ أو يؤدي لتنمية مهارات متنوعة هو ما يجب أن يقدمه الطالب لكي ينجح ويحرز الدرجات، أي كيفية التقويم ونوعية الامتحانات.

5) الخصخصة غير الرسمية: الدروس الخصوصية:

تسعى الإدارات المتعاقبة لوزارة التعليم دومًا للظهور كأنها تستجيب للقلق المتأتي من النسبة العالية التي تخصصها الأسر المصرية من دخلها لتغطية نفقات ما يفترض أنه تعليم مجاني، بخاصة ما يتعلق بالدروس الخصوصية. ففي عام 2016، أصدر وزير التعليم، مثله مثل سابقيه من الوزراء، قرارات تحرم تقديم الدروس الخصوصية للطلاب. كما ذاعت تقارير في أوائل العام 2016 حول مشروع قانون يجرّم المعلمين الذين يقدمون الدروس الخصوصية، ويفرض عقوبة بالحبس وغرامة مالية على من يُضبط وهو يعطي دروسًا خصوصية. كما تم الإعلان عن نية الحكومة حظر المراكز التي تعطي دروسًا خصوصية، ونُشرت تقارير عن حظر تقديم أي رخصة جديدة لتأسيس فصول دراسية في المراكز الاجتماعية والمنظمات غير الحكومية. وربما كانت الحملة الأخيرة مدفوعة بشكل رئيسي للحد من تأثير المراكز الدينية التي تقدم مثل هذه الفصول للعائلات المحتاجة. وتم بالفعل إغلاق عدد من مراكز الدروس الخصوصية بسبب عملها من دون التراخيص اللازمة. بيد أن معظم هذه المراكز التي أغلقت؛ سرعان ما عادت وفتحت أبوابها بعد أسابيع قليلة من إغلاقها. وفي أكثر من مناسبة قام الطلاب وأولياء أمورهم بتنظيم احتجاجات من أجل إعادة فتح هذه المراكز. في المقابل، فإن الدروس الخصوصية التي تنظمها المراكز الأكثر تنظيمًا (والتي تقدم خدماتها لطلاب الشرائح العليا من الطبقة الوسطى) لم تتأثر بهذه القرارات.

وبشكل عام، لم يسفر هذا الحظر أو التجريم للدروس الخصوصية عن تأثير فعلي، فالدروس الخصوصية ليست مجرد سوق محدودة للطلاب الذين يريدون مساعدة مؤقتة في بعض المواد؛ بل هي نظام تعليمي موازٍ يكاد يحل محل النظام التعليمي الرسمي. ولطالما تم تقدير أن نسبة ما تنفقه الأسر المصرية على التعليم تفوق ما تخصصه الحكومة للإنفاق العام على التعليم (وزارة التربية والتعليم 2007) ووفقًا لتصريحات رسمية يقرب حجم هذا الإنفاق 30 مليار جنيه سنويًا. ووجدت إحدى الدراسات الرسمية أن 81% من الأسر المصرية لديها أولاد يأخذون دروسًا خصوصية في المرحلة الثانوية، في مقابل 69% من العوائل التي تقدم لأبنائها دروسًا خصوصية في المرحلتين الابتدائية والإعدادية (74% في المرحلة الإعدادية و50% في المرحلة الابتدائية). وليس هناك ما قد يجعلنا نعتقد أن نسبة الاعتماد على الدروس الخصوصية والكتب

الخارجية قد انخفضت في السنوات الماضية؛ بل إن العكس هو الصحيح، ففي 2014، وجدت دراسة عن التعليم الأساسي (المرحلتين الابتدائية والإعدادية) أن أغلبية الأهالي (83.5%) رأت إن احتمال تخلي أبنائهم عن الدروس الخصوصية هي إما «ضعيفة» أو «ضعيفة جدًا». بينما قال الأهالي كلهم تقريبًا إنهم اشتروا كتبًا مدرسية خارجية لأولادهم (CAPMAS 2014). وفي الدراسة نفسها قال 60% من المدرسين إنهم أعطوا دروسًا خصوصية (وتكون النسبة أعلى بكثير في المرحلة الثانوية).

وفي 2016 لاحظت عدة تقارير كيف شهدت بعض مراكز الدروس الخصوصية تنافسًا حادًا بين الطلاب للحصول على مكان فيها. وكيف ارتفعت الأسعار بشكل صادم بلغ 300 جنيه مصري للدرس الواحد في المراكز المشهورة، بما فيها تلك التي تقع خارج العاصمة، كمحافظة الفيوم أو الشرقية. ولكن ما يجدر ذكره أنه على الرغم من العبء الكبير الذي ظل يفرضه هذا الشكل المهيمن من الخصخصة، فإنه للأسف، لم يترك أثرًا يذكر في تحسين جودة التعليم ومخرجاته. وإلى جانب الاحتجاجات الطلابية على إغلاق مراكز الدروس الخصوصية (التي كانوا قد دفعوا فيها مبالغ كبيرة)، كان ثمة جهات أخرى عارضت هذه التوجّهات في سياسات التعليم. وجاء المجتمع المدني المصري، كمنظمة «الحق في التعلم»، وباحثون ومعلقون مستقلون في الصفوف الأمامية للدفاع عن الحق في تعليمٍ عامٍّ مجاني. ويمكن المحاجّة بأن نشاطهم وأعمالهم ساهمت في منع خطوات الخصخصة على صعيد التعليم الجامعي، التي لاقت بدورها ممانعة كبيرة من قبل الطبقات الوسطى.

6) التغيير في رواتب المعلمين وحديث عن قانون جديد للتعليم:

تعد الزيادة في رواتب المعلمين وتحسين عقود عملهم من أبرز التغييرات منذ 2011. وكانت المظاهرات التي قام بها المعلمون الذين كانوا يعملون بعقود غير ثابتة سببًا في موجات من تثبيت عقود الكثير منهم في عام 2011. وبعد عدة مظاهرات وإضرابات، جاءت الموجة الأولى من زيادة الرواتب في عام 2012، تلتها زيادة أخرى في 2014، حيث ارتفع الحد الأدنى لراتب المعلم المبتدئ إلى 1720 جنيهًا مصريًا ليصل إلى 4000 جنيه مصري لمعظم مدرسي المرحلة

الثانوية. وبالرغم من هذه الزيادات لا تزال مرتبات المعلمين المصريين منخفضة للغاية مقارنة بالدول العربية الأخرى وبالمعدلات العالمية، وتشير بعض الأدلة أن متوسط أجور المعلمين يجب أن يكون من ٣ إلى 3.5 من نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي (Bruns et al 2003)، وفي مصر يعني ذلك أن يكون متوسط أجور المعلمين على الأقل 15 ألف جنيه في الشهر. ولا يحصل معظم المعلمين على سدس هذا المبلغ، بل قد أدت موجات التضخم منذ 2016 إلى تآكل القيمة الفعلية للزيادات التي حصل عليها المعلمون منذ 2011.

ومنذ 2014 إلى اليوم، يجري الحديث عن قانون جديد للتعليم، لتتم مناقشته في مجلس النواب. وبين الحين والآخر، يتم تسريب ما يشاع أنه مسودة لهذا القانون إلى الصحافة. وفي هذه التسريبات كلها تقريبًا ثمة وعود بزيادة رواتب المعلمين. ولكن ما ينقص هذه المسودات المسربة جميعها؛ رؤية لكيفية تحقيق نقلة نوعية في النظام التربوي. وبدلًا من ذلك، تضمّنت المسودات مقولات ساذجة تؤكد أهمية الانضباط في المدارس وتجرم التناول السلبي للمعلمين في وسائل الإعلام، وتؤكد على أهمية الطابور الصباحي للطلاب في المدارس. أما الجوانب التي يمكنها أن تحسّن نوعية التعليم أو الإنصاف في الفرص التعليمية فكانت نادرة أو معدومة. وقد صدرت قرارات وزارية في 2015 تضمنت خططًا لصيانة الأبنية المدرسية، ولائحة جديدة للانضباط، وتجريمًا للعقوبات البدنية للطلاب. وجاءت هذه القرارات مماثلة لتعليمات سابقة كانت تصدر دوريًا حول هذه الموضوعات. إلا أنه لا يوجد لدينا مؤشرات على أن هذه التعليمات كانت تُحترم أو تراقب بشكل جدي. بل إن رئيس الوزراء أجّل قرار إدخال حوافز من أجل الالتزام بالحضور وحسن السلوك من خلال إدراج 10 درجات للسلوك في المجموع الكلي؛ «لغاية إتمام الإجراءات الإصلاحية من كافة النواحي في نظام التعليم الثانوي». وقد جاء ذلك بعد تظاهرات طلابية احتجت على هذا القرار، وعلى الآثار التي يمكن أن تترتب عليه تجاههم.

وعلى أية حال، فإن هذه المسودات المسربة تبين أن الحكومة تعاملت مع المعلمين ومع نقابة المعلمين المستقلة التي أُسست حديثًا كأطراف رئيسة في الحوار. وتم إشراك أعضاء النقابة في الاستشارات المختلفة التي قامت بها الوزارة حول القانون الجديد المقترح، وتم تبنّي اقتراحاتهم في المسودات التي تم تسريبها إلى

الصحافة. وبهذه الطريقة نجحت الحكومة في تحييد النقابات، وإبقاء احتجاجات المعلمين في حدودها الدنيا.

ثانيا: نظام التعليم الجديد وآثاره على العدالة الاجتماعية:

تم الإعلان في إبريل 2018 عن بدء تنفيذ «نظام التعليم الجديد» بداية من العام الدراسي الحالي 2018، من دون أي مرحلة تجريبية. ووفقًا للتصريحات الرسمية، يهدف النظام الجديد إلى تنمية أجيال جديدة من المصريين الذين يمتلكون مهارات القرن الواحد والعشرين والقدرة على التعلّم مدى الحياة، ويختلف تمامًا عن النظام التعليمي الحالي في الفلسفة والأهداف والمهارات المستهدفة. وقد وعد الوزير الحالي بالقضاء على الدروس الخصوصية نهائيًا من خلال إحداث تغيير شامل في المناهج وطرق التقويم في مرحلة الثانوية وفي النظام التعليمي ككل. وتشير المعلومات المتاحة لعدد من التغييرات يعد من أبرزها ما يتعلق بالتكنولوجيا وطرق التقويم واستخدام اللغات الأجنبية. ويجب الإشارة إلى أنه عند كتابة هذا التقرير لم توجد أية وثيقة رسمية تشرح تفاصيل النظام الجديد. وكان يجب على المواطنين والباحثين أن يعتمدوا على ما هو منشور في صفحة الوزير على الفيسبوك وما يصرح به في لقاءاته الإعلامية.

وفيما يلي اختصار لبعض النقاط الأساسية التي تتطلب التوضيح عن النظام الجديد كما نشرتها صحيفة المصري اليوم بتاريخ 2018/5/5 نقلًا عن الصفحة الرسمية لوزير التربية والتعليم على الفيسبوك.

١) جميع الطلاب في الصفوف من [الصف الثاني الابتدائي حتى الصف التاسع] في جميع أنواع المدارس لا علاقة لهم بنظام التعليم الجديد أو المعدل وكذلك طلاب [الصفين الحادي عشر والثاني عشر] في العام الدراسي ٢٠١٨-٢٠١٩.
2) تعمل المدارس التجريبية كما هي الآن لجميع الطلاب داخلها حتى تخرجهم بدون أي تغيير في أي شيء.
٣) يطبق نظام التقييم الجديد والامتحانات الإلكترونية ويتم توزيع «التابلت» بالمحتوى الرقمي المتنوع على الطلاب الملتحقين بالصف الأول الثانوي عام ٢٠١٨-٢٠١٩، وسيحصل الطلاب على الكتاب المدرسي الورقي بالإضافة إلى «التابلت» المحملة بمناهج إثراءيه رقمية ضخمة.
٤) لن يعتمد تصفح المادة التعليمية الرقمية على شبكة الإنترنت داخل المدارس حيث يتم ذلك عن طريق شبكات داخلية مع جهاز كمبيوتر خادم داخل كل مدرسة من مدارس أولى ثانوي.
٥) الامتحانات الرقمية على «التابلت» ستتم عن طريق الشبكات الداخلية بالمدارس ويتم تشفير الإجابات وإرسالها إلى السحابة الإلكترونية مركزياً من المدرسة إلى الوزارة.
٦) لا يوجد أي تغيير في نظام التنسيق بالجامعات ولا يوجد امتحان قدرات للجامعات الحكومية ولا يوجد أي تغيير في فرص الالتحاق العادل بالجامعات بعد تطبيق نظام التقييم التراكمي في المرحلة الثانوية، ولا توجد خطة سرية بين الوزارات لهذا التغيير!
٧) لا علاقة لقرض البنك الدولي بأي قرارات مصرية تتعلق بالتعليم ولا يوجد أي مبالغ من هذا القرض لتمويل «التابلت» أو أي بنية أساسية كما يظن البعض.
٨) لا وجود لموضوع «التابلت» في أي سنة دراسية أخرى سوى الصف الأول الثانوي في عام 2018-2018.
٩) يطبق نظام التعليم المصري الجديد تماماً على الطلاب الملتحقين برياض الأطفال والصف الأول الابتدائي في كافة المدارس التي تمنح شهادة ثانوية عامة بدءًا من العام الدراسي ٢٠١٨-٢٠١٩.
١٠) يطبق نظام التعليم المصري الجديد كذلك على الطلاب الملتحقين بالمدارس اليابانية، كما يطبق في المدارس الحكومية، بالإضافة إلى الأنشطة المستمدة من نظام التعليم الياباني ويتم التدريس بمعلمين تم تدريبهم على هذا النظام التعليمي.

١١) يتكون نظام التعليم قبل الجامعي المصري من حوالي 57 ألف مدرسة منهم 49 ألف مدرسة حكومية عربية + 7 آلاف مدرسة خاصة لغات + ٧٥٠ مدرسة تجريبية لغات + ٢٥٠ مدرسة دولية (تمنح شهادة أجنبية).

١٢) يختلف نظام التعليم الجديد تماماً عن النظام التعليمي الحالي في الفلسفة والأهداف والمهارات المستهدفة وكذلك في طرق التدريس والتقييم سوف يتم إدماج (العلوم والرياضيات والتاريخ والجغرافيا والدراسات واللغة العربية) داخل باقة متعددة التخصصات في المرحلة الابتدائية بجانب ٣ مواد منفصلة: (اللغة الإنجليزية + التربية الدينية + التربية الرياضية)، وسيتم تدرس اللغة الإنجليزية من «KG1» في هذا النظام الجديد لكل مدارس الجمهورية وحتى الصف الثاني عشر، وسيتم إضافة لغة أجنبية ثانية كمادة منفصلة بدءًا من الصف الأول الإعدادي، وستنفصل الباقات من الصف الأول الإعدادي إلى مواد منفصلة ويتم تدريس العلوم والرياضيات باللغة الإنجليزية حتى الصف الثالث الثانوي.

١٣) إن تدريس اللغة الإنجليزية في النظام الجديد متوازي مع تدريس الباقة بحيث يتعلم الطفل المصطلحات نفسها باللغتين العربية والإنجليزية ليسهل عليه الانتقال في الصف الأول الإعدادي إلى العلوم والرياضيات باللغة الإنجليزية.

١٤) تهدف الدولة إلى توفير تعليم عصري عالي الجودة مجاناً عن طريق نظام التعليم الجديد إلى كافة أبنائها في المدارس الحكومية وأن يحصلوا على تعليم متميز ينتهي بمهارات القرن الحادي والعشرين + لغة عربية رصينة + هوية مصرية عربية أفريقية + شعور بالانتماء للوطن + لغة إنجليزية + لغة أجنبية أخرى + تمكن من العلوم والرياضيات بالإنجليزية + مهارات حياتية + بناء لشخصية متكاملة.

١٥) لا يوجد شيئاً يسمى «تعريب اللغة» ولا يوجد شيئاً يسمى «ثانوية التابلت».

وطالب «شوقي» من الجميع نقل المعلومات بدقة وعدم استنتاج الإجابات بلا سند، التي تتواتر في مواقع التواصل وبعض المنابر الإعلامية معلومات مغلوطة بشكل هائل بعضها حسن النية والبعض يستهدف إجهاض الإرادة المصرية لبناء الأجيال المصرية القادرة أن تعيش حياه كريمة وأن تنافس عالميا.

1) التكنولوجيا والتابلت لكل طالب

يعد أبرز ما تم الإعلان عنه من تغييرات هو التعاقد بالفعل على شراء مئات الآلاف من الأجهزة اللوحية (التابلت) لتوزيعها على المعلمين والإداريين والطلاب الملتحقين بالصف الأول الثانوي عام 2018، الذين سيطبق عليهم نظام الثانوية العامة الجديد والامتحانات الإلكترونية وسيحصل الطلاب على الكتاب المدرسي

الورقي بالإضافة إلى «التابلت» المحملة بمناهج إثراءيه رقمية ضخمة تمت ترجمتها للغة العربية. وحتى إذا افترضنا أن هذا المحتوى غني ومناسب وأن الترجمة سليمة وتمت مراجعتها وتوحيدها في هذا الزمن القياسي، يظل غريبًا أن نفترض أن مجرد تحميل التابلت بمواد إثراءيه ضخمة سيكون له أثر على التعلم بين الطلاب، فإن أي طالب في دولة غنية يمكنه أن يحصل بسهولة على مثل هذا المحتوى، ولكننا لا يمكن أن نفترض أن هذا يؤدي بالضرورة لتعلم أفضل أو لتنمية مهارات بعينها أو لعادات إيجابية أو أن الطلاب سيهتمون بهذا المحتوى أو يفهمونه أو يخصصون له من وقتهم. ونعلم من تجربة مصر نفسها أن توفير شرح المناهج كلها سواء على التلفاز أم على الإنترنت لعقود مضت لم يؤد إلى لجوء الطلاب إليها بل ظل اعتمادهم على الدروس الخصوصية يتنامى، ومن دون تطور حقيقي لمخرجات التعلم والمهارات. وقد لفت عدد من المعلقين النظر إلى العوائق الكثيرة لتطبيق مثل هذا الاتجاه نحو الاعتماد على التكنولوجيا في كافة المناطق المحرومة التي قد لا تصلها شبكة الإنترنت أو حتى الكهرباء بصفة منتظمة، وقد لا يجيد معظم معلميها وإدارييها التعامل مع التكنولوجيات الجديدة. ويمكننا أن نتساءل أيضًا: هل من المناسب الاستثمار في التكنولوجيا بينما تعاني الكثير من المدارس من قصور شديد في نواحي أكثر إلحاحًا مثل وجود مقاعد مناسبة للأطفال أو صيانة دورات المياه أو إعداد غرف المعلمين؟ ولكن السؤال الأهم الذي يجب أن نطرحه هو: لماذا؟ لماذا نلجأ أصلًا لمثل هذا التطوير وما هي الدراسات والتجارب السابقة التي قد تدفعنا للاستثمار بهذا القدر في مثل هذه التقنيات؟ هل سيؤدي هذا لنواتج تعلم أفضل ويعالج المشاكل الرئيسة في المنظومة؟ أليس من الأفضل الاستثمار مباشرة في علاج المشاكل الرئيسة في النظام بشكل منهجي واستراتيجيات محكمة وإعداد جيد؟

ومن منظور تكافؤ الفرص بالذات، يعتقد معظم الباحثين أن الاعتماد المتزايد على التكنولوجيا يزيد من الفروق التعليمية والاجتماعية مما يخلق أنواعًا من «الفجوة الرقمية» (Digital Divide). وظل الكثيرون يعقدون الأمل على التكنولوجيا بوصفها عاملا لدعم تكافؤ الفرص، على أساس أن توفير التكنولوجيا المتقدمة للأفراد الأقل حظًا سيمكنهم من الوصول لمستويات من المعرفة والمهارات تماثل الأكثر حظًا. ولكن سرعان ما بدأت التجربة الفعلية والدراسات توضح

مدى تأثير السياق الاقتصادي والاجتماعي على «كيفية» استخدام التكنولوجيا حتى إذا توفرت. ومن أشهر الأبحاث التي أجريت في هذا الصدد دراسة عن استخدام التكنولوجيا في المدارس في ولاية كاليفورنيا الأمريكية التي وجدت أنه حتى في وجود مستويات متماثلة من توفر التكنولوجيا في المدارس، توجد فروق كبيرة بين طريقة استخدام الطلاب والمعلمين للتكنولوجيا بين المدارس الأفقر والمدارس الأغنى. وحلل الباحثون مختلف العوائق التي تقابل المدارس الأقل حظًا، والتي يمكن أن نتخيل أضعافها في أفضل مدارسنا الحكومية. وخلص الباحثون إلى أن إدخال التكنولوجيا للمدارس لا يساعد على تخطي أو تقليل الفوارق التعليمية بين هذه المدارس بل يؤدي إلى زيادتها، ووجدوا أن استخدام التكنولوجيا في المدارس الأغنى يتركز على البحث والتحليل، بينما ينحصر في مهارات بسيطة ويسبب ارتباكًا وتشتيتًا للجهود في المدارس الأفقر (لمزيد من التفاصيل، راجع Warschauer, Knobel and Stone 2004). وتصادف أن أحد مؤلفي هذه الدراسة الشهيرة أجرى بحثًا مطولًا عن التكنولوجيا في المدارس في مصر، وهو البحث الذي يجب أن يقرأه بعناية كل من هو مهتم بهذا الموضوع. ويوضح البحث أنه رغم أن المشاكل الكبيرة في نظام التعليم لم يتم معالجتها، فإن الحكومة خصصت موارد ضخمة لإدخال التكنولوجيا الجديدة إلى المدارس منذ أواخر التسعينيات بلا عائد يذكر تقريبًا على جودة العملية التعليمية ومهارات الطلاب، وهذا هو الوضع الذي يجب أن نتفاداه الآن. وباختصار يوضح البحث القصور في جوانب عديدة متعلقة بالتصور العام وبالتطبيق وكيفية توزيع الإنفاق على التكنولوجيا (بالأخص ضعف الإنفاق على تدريب المعلمين على الاستخدام الفعال لهذه التقنيات) ويلفت النظر إلى وجود عقلية في الوزارة تؤمن بإمكانية تخطي الفوارق من خلال توفير التكنولوجيا والإنترنت، وهو بالطبع ما أثبتت تجربة مصر نفسها عدم صحته (Warschauer 200تجاهل المعلمين:

وتشير معظم الدارسات الدولية أن جودة المعلم والاستثمار في المراحل الأولى من التعلم هي أهم مداخل الارتقاء بالمنظومة التعليمية، وهي جهود كبيرة ومعقدة وتتطلب اهتمامًا كبيرًا، خاصة إذا أضفنا إليها إصلاح أساليب التقويم وإعادة بناء المناهج، وهي إصلاحات محورية لا يجب أن ننشغل عنها بتغييرات كبيرة أخرى. وفيما يتعلق بمخرجات التعلم وكذلك بتكافؤ الفرص، تشير الدراسات

إلى أهمية الاستثمار في الطفولة المبكرة. وتشير الأبحاث إلى فجوة بين الأطفال بناء على المستوى المادي للأسرة في السنوات الأولى، وإلى أهمية الأيام الألف الأولى في التنبؤ بالتحصيل المستقبلي للفرد. ولكن الدراسات التي أجريت في الدول المنخفضة ومتوسطة الدخل تشير الى دور التدخلات المبكرة في إحداث طفرات في النمو العقلي والاجتماعي لدى الأطفال من الأسر منخفضة الدخل قد تساعدهم على اللحاق بذويهم من الأطفال الأكثر قدرة. ويشير أحدث تقرير للبنك الدولي عن أبحاث قياس الأثر في الطفولة المبكرة، في الدول المتوسطة الدخل والدول الفقيرة إن أي سياسة لتطوير التعليم في الطفولة المبكرة، يجب أن تكون مستندة على بيانات وقياسات محددة إلى جانب التأكد من مشاركة جميع أصحاب المصلحة بما في ذلك المعلمون والجمعيات الأهلية والوزارات الأخرى المعنية بشئون التعليم المبكر مثل وزارة الصحة والتضامن الاجتماعي (Fernald et al 2017). وفي الحقيقة فإن الدولة ليس لديها حتى الآن أي التزام واضح بتوفير التعليم ما قبل الابتدائي[1]، وتتركه بشكل عام إلى جمعيات غير حكومية (غالبًا ما تكون دينية) أو للقطاع الخاص.

أما بالنسبة لجودة المعلم، فهناك ما يبدو أنه نوع من التجاهل والتخطي للمعلمين ويكاد لا يكون لهم ذكر في الإصلاحات المعلنة، اللهم إلا التأكيد أنه «بالطبع» نحن منتبهون لأهمية تدريب المعلمين على المناهج الجديدة. وإذا كان هذا اتجاهًا مبنيًا على فقدان الأمل في الكوادر الحالية؛ فكان يجب على الأقل أن نرى مشروعًا ضخمًا لرفع جودة كليات التربية ومرتبات مجزية لجذب المعلمين المؤهلين وخطة واضحة لإعادة تأهيل المعلمين الحاليين. والمؤكد أن تدريب وإعداد المعلمين في مصر يعاني من قصور شديد ويجب البدء في تصميم استراتيجية متكاملة لعلاجه وليس محاولة تخطيه. ولكن إن كان هناك ظنًا مبطنًا أن الإصلاح عبر التكنولوجيا سيمكننا من القفز فوق المعلم وإقصائه واستبداله بالتابلت، فلن يحدث أكثر من أن يفشل هذا النظام. ولا توجد شواهد من أية تجارب دولية تؤيد هذا الاتجاه، بل الثابت في مختلف الأبحاث أن جودة المعلمين هي أهم عناصر تحديد جودة التعليم (من ضمن العناصر التي يمكن أن يتحكم فيها

1- بين صياغة غير الواضحة في المادة 19 والمادة 80، لا يذكر دستور 2014 صراحة أن الدولة تلتزم بالإنفاق على التعليم ما قبل الابتدائي أنه يدخل ضمن التعليم الإلزامي.

صانع القرار التعليمي) وخاصة في الدول النامية (راجع مثلًا التحليل التفصيلي في الفصل الخامس من OECD 2015). ولم نجد أبحاثًا تدفع بأن إدخال التكنولوجيا يؤدي وحده لتحسين التعلم. ولا تزال دول متقدمة تعليميًا لا تعتمد على التكنولوجيا بشكل واسع في مدارسها، وتقاوم إغراءات الشركات الكبرى التي تسعى دومًا للدفع في الاتجاه. ومما يقف عائقًا أيضًا أمام اعتماد كبير على تكنولوجيا المعلومات في الدول الغنية هو وجود قوة بشرية من معلمين وموجهين وإداريين «من المدرسة القديمة»، خاصة الأكبر سنًا منهم، لا يحبون ولا يؤمنون وقد يكونون لا يستطيعون أن يستخدموا هذا التكنولوجيات بكفاءة تتيح لهم قيادة الطلاب فيها. ولا تستطيع هذا الدول تخطي معلميها أو المغامرة بخسارة الكثير منهم، لما هو معلوم من أن التدريس مهنة شاقة ونسب الخروج منها كبيرة، مهما كان أجرها مجزيًا وعقودها طويلة الأمد في معظم الدول الغنية.

تدريس العلوم باللغات الأجنبية مع حرمان المدارس الخاصة من التدريس باللغات:

أما فيما يتعلق بالاتجاه نحو التعليم باللغة الإنجليزية وبمدى التغييرات المخططة في المناهج، فهناك إشكاليات كبرى متعلقة بإمكانية التطبيق وبتحويل الموارد بعيدًا عن المشاكل الأساسية في القطاع وبتكريس اللامساواة. ووفقًا لتصريحات الوزير، سوف يتم إدماج (العلوم والرياضيات والتاريخ والجغرافيا والدراسات واللغة العربية) داخل باقة متعددة التخصصات في المرحلة الابتدائية بجانب 3 مواد منفصلة: (اللغة الإنجليزية + التربية الدينية + التربية الرياضية)، وسيتم تدرس اللغة الإنجليزية من «KG1» في هذا النظام الجديد لكل مدارس الجمهورية حتى الصف الثاني عشر، وسيتم إضافة لغة أجنبية ثانية كمادة منفصلة بدءًا من الصف الأول الإعدادي، وستنفصل الباقات من الصف الأول الإعدادي إلى مواد منفصلة ويتم تدريس العلوم والرياضيات باللغة الإنجليزية حتى الصف الثالث الثانوي. وسيكون تدريس اللغة الإنجليزية في النظام الجديد متوازيًا مع تدريس الباقة بحيث يتعلم الطفل المصطلحات نفسها باللغتين العربية والإنجليزية ليسهل عليه الانتقال في الصف الأول الإعدادي إلى العلوم والرياضيات باللغة الإنجليزية. ويبدو من الصعب للغاية تطبيق مثل هذا التغيير في ظل الموارد البشرية (والمادية) المتاحة.

فحتى إذا افترضنا أن هذه المناهج تم صياغتها بمنتهى الكفاءة والاتقان ولا تحتاج لتجريب أو تدقيق أو تعديل، فمن الصعب أن نتخيل كيف سيتم توظيف هذه الأعداد الضخمة من المعلمين المؤهلين الذين يجيدون اللغات الأجنبية لتدريس هذه المناهج، هذا بالإضافة للموجهين والإداريين. ونعلم أنه حتى معلمو اللغة الإنجليزية في المدارس الحكومية كثيرًا ما ينقصهم الإعداد والكفاءة. ويصعب أن نتخيل أن «باقة» اللغة الإنجليزية في السنوات الأولي يمكنها بالفعل أن تعلم الأطفال ما يتم استخدامه من مصلحات في كل المواد أو «الباقات» التعليمية الأخرى، كما ذكرت التصريحات الرسمية. ومن غير المفهوم أيضًا أن يتم فجأة الانتقال للتعليم باللغات الأجنبية وما سيحدثه هذا من اضطراب. ولا نعلم ماذا سيحدث للمعلمين والموجهين الحاليين الذين يدرسون العلوم والرياضيات باللغة العربية في أكثر من 85٪ من مدارس الجمهورية. ولم نر تقديرات بالموارد البشرية والمادية اللازمة لتطبيق مثل هذه التغييرات، وكما أسلفنا فإنه لا يوجد حتى الآن وثيقة رسمية تشرح تفاصيل الإصلاحات. ولكن ما يمكن أن نتوقعه هو أن «إصلاحا» كهذا، إذا تم تطبيقه، سيؤدي أيضًا لاتساع اللامساواة وكثير من التعثر حيث ستجد معظم الأسر والمدارس صعوبة شديدة في مواكبة هذه التغييرات ودعم الأطفال خلالها.

وأخيرًا وليس آخرًا، فإن تحويل تدريس الرياضيات والعلوم إلى اللغات الأجنبية هو قرار له تبعات اقتصادية واجتماعية وثقافية كبيرة، ولا يمكن أن يتخذ دون توافق مجتمعي واسع ودراسة كافية لتبعاته. ومن هذه التبعات المتوقعة ضرورة تغيير لغة التدريس في الكثير من كليات الجمهورية حتى يفهمها خريجو «النظام الجديد» وما يترتب عليه من توفير الموارد البشرية والمادية الضخمة لذلك. ومن التبعات تعميق اللامساواة في المجتمع، فالأكثر قدرة على تحصيل اللغات الأجنبية هو الذي سيتمكن من اللحاق بالمهن والتخصصات المتقدمة، أما الأقل حظًا فيتم حصره في مجالات محدودة. وهو أيضًا قرار يرسل رسالة للطفل المصري مفادها أن اللغة العربية ليست لغة علوم أو برمجيات أو محتوى علمي وليست لغة التقدم ولا يحتاجها حقيقة من يريد الاتجاه لمجالات «عصرية»، مما سيؤدي لمزيد من التردي في قدرات طلابنا في اللغة العربية، وتقريبًا يحصرها في كونها لغة التراث والإسلام ويعمق الفجوات المجتمعية والثقافية المتعلقة بذلك. وبدلًا من أن نسعى

لريادة خلق المحتوى العلمي والثقافي الذي تحتاج إليه الشعوب العربية، نتخلى عن اللغة بقرار سريع لم يدار أي حوار مجتمعي حول عواقبه. وهو قرار يعطى مكانة غريبة وغير متوازنة للعلوم والرياضات، فإذا كان هدف التعلم باللغة الإنجليزية أن يكون الطالب مواكبًا ما هو متاح من أبحاث ومواد علمية، فهل يعنى هذا أننا لا نهتم أن نواكب أحدث ما هو متاح (ومعظمه بلغات أجنبية) في الاقتصاد أو إدارة الأعمال أو التخطيط العمراني أو علم الاجتماع أو في كليات التربية، التي تحتاج إلى تحديث وإصلاح شامل؟ والعجيب أن هذا القرار لم يثر انتقادات أوسع من ذلك أو يؤدي إلى حوار مجتمعي مستفيض وليس واضحًا إذا كان ذلك لأنه لم يؤخذ على محمل الجد، أم لأن الطبقات القادرة والمتعلمة التي تشكل الرأي العام انفصلت منذ عقود عن قضايا التعليم الحكومي، اللهم إلا القلة التي تلحق أبناءها بالمدارس التجريبية وهي جميعها مدارس لغات على أية حال. وقد كان لهم اعتراضات مختلفة على قرارات اللغة.

فبخلاف ذلك كله كانت المفارقة غير المفهومة هي الإصرار على توحيد لغة التدريس بين المدارس الحكومية ومدارس اللغات، سواء الخاصة أم الرسمية–لغات (التجريبية). حيث تم إلغاء التعليم المكثف للغات الأجنبية وإلغاء استخدام اللغات في تعليم مادتي الرياضيات في العلوم في السنوات الأولى التي يطبق فيها النظام الجديد (الصف الأول الابتدائي ورياض الأطفال). وقد أثار هذا الأمر ضجة إعلامية كبيرة وتم انتقاده انتقادًا واسعًا من قبل الأهالي تحت مسمى «تعريب العلوم» (مع أن المفترض أن الهدف هو العكس تماما). بينما تشير الدلائل إلى أن الكثير من المدارس الخاصة تتحايل بشتى الطرق لعدم تنفيذ هذه القرارات. وقد يكون من الإيجابي ما تم من تكرار بعض الأرقام في اللقاءات الإعلامية للوزير، من قبيل أن المدارس التجريبية (850 مدرسة) تمثل أقل من 1٪ من الطلاب، وأن المدارس الخاصة لغات تمثل نصيب صغير أيضًا (12٪ منهم 250 مدرسة دولية) من ال 57 ألف مدرسة في مصر (86٪ منها مدارس لغة عربية). وهو شيء طيب أن يتم التأكيد على أن الإصلاحات تخدم الأغلبية العظمى من الطلاب الذين يعانون من تردي جودة التعليم: «هدفنا أولادنا المحرومين اللي في ظروف صعبة». ولكن كان من الأفضل أن يتم التركيز بالفعل على إصلاحات تتعلق مباشرة بمشكلات الغالبية العظمى من الطلاب

كما توضح الفقرات التالية، وأن يتم ذلك بدون الإضرار بالطبقات المتوسطة وحرمانهم فجأة من الاستفادة من الخدمة التي يدفعون ثمنها من حيث التعليم باللغات الأجنبية. بل قد يضطر الكثير منهم في ظل كل هذا التخبط أن يلجأ إلى خدمات تعليمية خاصة أخرى لتعليم أبنائه اللغات، مما يحملهم أعباءً مادية إضافية فوق أعبائهم.

2) تجاهل الكثافات المرتفعة وتعدد الفترات:

ومن أهم المشاكل التي تواجه الغالبية الملتحقة في المدارس الحكومية تردي حالة المباني وتكدس الطلاب في الفصول وتعدد الفترات الدراسية. ولكن للأسف بدا أن الوزارة تحرص على التقليل من مشكلة الكثافات في الفصول على أساس أنها محدودة في مناطق بعينها. وإن كان صحيحًا أن الكثافات المرتفعة للغاية التي تصل إلى 80 أو 90 طالب هي ظاهرة محدودة، لكن مشكلة **الفصول الكبيرة** تؤثر على نسبة كبيرة من المدارس وبالأخص على الأحياء الحضرية ذات الكثافة السكانية المرتفعة. وحسب الأرقام الرسمية، يبلغ متوسط كثافة الطلاب في التعليم الابتدائي حوالي 43 طالبًا للفصل ويزيد عن 41 في المرحلة الإعدادية، مع تباين كبير بين محافظة وأخرى ومنطقة تعليمية وأخرى.[2] وكان أحد الحلول للتعامل مع مشكلة الكثافات الطلابية إدخال نظام تعدد الفترات الدراسية، حيث يتناوب فوجان للطلاب على المدرسة الواحدة في أوقات مختلفة من اليوم (فترة صباحية وفترة مسائية). وفي هذه الحال يتعين تقديم المنهج التعليمي الثقيل أساسًا في وقت أقصر. ولا يزيد دوام المدارس متعددة الفترات على 4 أو 5 ساعات (وفعليًا يكون أقل من ذلك)، الأمر الذي يتيح وقتًا أضيق أمام المدرسين والطلاب لإنجاز العملية التعليمية، فيعضض الحاجة للدروس الخصوصية أو للغش بأشكاله، هذا إلى جانب إلغاء الأنشطة التعليمية التي تنمي شخصية ومهارات الطلاب من اليوم الدراسي لضيق الوقت. وللأسف يؤدي هذا النظام إلى تعود المعلمين على العمل ثلاث أو أربع ساعات فقط يوميا والتفرغ لأعمال أخرى أو للدروس بقية اليوم. وفي عام 2014 كانت نسبة 33% فقط من الطلاب المسجلين في المدارس الابتدائية يحضرون دوامًا مدرسيًا كاملًا[3]. وهي النسبة التي ارتفعت في

2- MOE 2014, pp. 34-43

3- كتاب الإحصاء السنوي للعام الدراسي 2014، 2015، وزارة التربية والتعليم، القاهرة، https://goo.gl/ckdbSk

2015، لتصل إلى 36%، وظلت شبه ثابتة في الأعوام 2016، 2017.[4] وبالرغم من هذا الوضع القائم، يعد النظام الجديد بتغيير تام في أساليب التدريس وفصولٍ بها «معلم ومعه مساعدان» والانتقال إلى التعلم المتمركز حول الطالب والتعلم التشاركي. وهذه مبادرات تم تجريبها بأشكال مختلفة من قبل في مصر ولم تلق نجاحًا كبيرًا بسبب مشكلات هيكلية لم يتم معالجتها، أبسطها أن هذه الأساليب تعتمد على وجود معلمين أكفاء يعملون مع عدد صغير من الطلاب (16 أو 20 طالبًا مثلًا بدلا من 35 أو 55). ولكن هل تمت دراسة إمكانية تبني هذه الأساليب وإقصاء أساليب التعليم التقليدية، وهل يعد هذا مناسبًا لكل بيئة تعليمية في ضوء الفصول الكبيرة والإمكانات الضعيفة؟ ولكن الأهم هو أين هي الخطة الموضوعة لتأهيل وتوظيف هذا العدد الإضافي الكبير من المعلمين؟ توجد إذن إشكاليات أساسية تتعلق باختيار الأولويات وبوضع أهداف كثيرة «شديدة الطموح» (أو منفصلة عن الواقع ومعطياته محلقة في الخيال).

3) الخلاصة والأخذ بالشواهد:

وبشكل أعم يظل التخوف الأكبر هو ضعف ثقة المجتمع في جدية التطوير، خاصة في ظل عدم تخصيص ميزانيات أكبر للتعليم أو إعادة هيكلة آليات الإنفاق القائمة أو تقديم خطط أكثر تفاعلًا مع الواقع الموجود. فالخطط الجديدة لا تفسر لنا ماذا حدث لتجارب التطوير السابقة التي قدمت المزاعم والأهداف نفسها وتتفاداه هذه الإصلاحات؟ هل نجحنا في تجربة التعلم الجماعي والتشاركي التفاعلي؟ ماذا كانت العوائق التي قابلناها وكيف يقوم التطوير الحالي بتفاديها كلها لنصل لمرحلة التعميم على كل مدارس مصر؟ بل إنه في إحدى الإشارات النادرة لتجارب الإصلاح السابقة، تم الدفع بأن أحدد أسباب فشلها هو التجريب piloting على عدد محدود من المحافظات والمدارس قبل تعميم الإصلاحات على نطاق أوسع. ومن الغريب أن تساق هذه المقولة للدفاع عن خطة إنشاء نظام تعليمي جديد، قد تقدم عليه الدول مرة كل 100 سنة، بينما يتم بلورته وصياغته وتمهيد المعلمين والمدارس والإداريين له في عدة أشهر ولا يتم تجريبه

4- كتاب الإحصاء السنوي للعام الدراسي 2016، 2017، وزارة التربية والتعليم. القاهرة، https://goo.gl/Qizc6w

ولو على مدرسة واحدة. وتم الدفع بأن المصداقية هذه المرة تأتي من التجارب الناجحة للقيادة الجديدة للوزارة: «خلونا نشوف الشواهد». وهنا يمكننا العودة لمشروع «المعلمون أولا» الذي تمت الإشارة إليه كأحد هذه الشواهد، الذي استهدف تقديم تدريب لعدد محدود من المعلمين (المستهدف 10 آلاف من أصل أكثر من سبعمائة ألف معلم). وتم تكليفImagine Education بتنفيذ التدريب، وهي شركة إنجليزية «تتخصص في مساعدة الآخرين في تعظيم أثر التكنولوجيا الجديدة في المدارس». ووفقًا للمصادر الرسمية يهدف البرنامج إلى تطوير أداء المعلمين، ورفع قدراتهم على تقديم المواد التعليمية، وتطوير نظم تقويم للطلاب. ولكن مثل هذا البرنامج ليس متسقًا مع نظام التقويم المركزي الحالي، ومن اللافت أنه تم الاستثمار في تدريب المعلمين قبل صياغة المناهج وطرق التقويم الجديدة المفترض تطبيقها لتطوير النظام التعليمي! ووفقًا للمعلومات المنشورة، بلغت ميزانية المشروع 60 مليون جنيه مصري تمول من صندوق «تحيا مصر»، الذي يستند إلى تبرعات المواطنين وليس من ميزانية الدولة، مما يعني غيابًا تامًا للمأسسة والاستمرارية في التطبيق والتمويل، وقد يفتقر أيضًا لآليات الشفافية والمساءلة. ومن المقلق أنه لا يوجد تقارير تقيم هذا التدريب وأثره الفعلي على أداء المعلمين في الفصول ونواتج التعلم لدى الطلاب. ولم نر حصرًا للعدد النهائي للمستفيدين الفعليين وتوزيعهم على مختلف المدارس والمحافظات. ولا نعرف لماذا تم تدريب معلمين في مدارس خاصة. وهل استفادت المدارس التجريبية أو الحضرية بشكل أكبر من التدريب أم استفادت منه المناطق المحرومة؟ ولا نعلم إن كانت هناك رقابة ومراجعة مالية على البرنامج من ناحية المناقصات واختيار الجهات التي قدمت التدريب ومتابعة أدائها. في إطار ما هو متاح لنا من معلومات، تدل الشواهد إذن على: سرعة شديدة في تنفيذ الإصلاحات، وغياب التصميم المتأني، وثقافة التقويم، والمأسسة، والاهتمام بتعزيز تكافؤ الفرص.

ويجدر التأكيد على أن إصلاحًا حقيقيًا لطرق التقويم إذا تم إعداده وتطبيقه والتدريب عليه جيدًا قد يسهم في إحداث نقلة مهمة في مخرجات التعلم. ومثل هذا الإصلاح جدير أن يتم التركيز عليه بكافة جوانبه وبطريقة ممنهجة وأكثر شمولية وأكثر مراعاة لتكافؤ الفرص، بالتركيز على القضايا التي تمس الشرائح الأعرض من المواطنين. فمثلا لم يتم التطرق لمشكلات التقويم الفعلية في الجانب

الأكبر من المنظومة التعليمية. ومن هذه المشاكل ما هو معلوم من انتشار سياسات وثقافة وممارسات تؤدي لنقل الأطفال من سنة لأخرى بقدر قليل جدًا من التعلم سواء من خلال الغش أو التساهل (بكافة أشكاله مثل أن يعطي المعلم طلابه في الدرس الخصوصي محتوى الامتحان) أو الامتحانات المبسطة التي يمكن حفظ إجاباتها، وذلك في الكثير من المدارس الحكومية في مرحلة التعليم الأساسي وفي التعليم الفني. ويجب أيضًا إعادة صياغة الاختبارات الدورية التي تجريها الوزارة والتي تفتقر إلى كثير من المعايير التي تؤهلها أن تدعم صنع القرار التعليمي.[5] ويتطلب مثل هذا الإصلاح الشامل الكثير من التصميم والإعداد والتدريب وتهيئة الأطراف المعنية.

باختصار يخلص التحليل إلى وجود بعض الإيجابيات والكثير من دواعي القلق في الإصلاحات المعلنة. فوفقًا لما هو متوفر من تحليلات سابقة وتجارب دولية فإن الاتجاه نحو إصلاح أساليب التقويم هو إصلاح مهم وضروري طال تأخره، ولكن يجب أن يتم تطبيقه بتأنٍ وبالتدريج وتخطيط وتدريب مناسبين، وبالسعي لضمان الحد الأدنى لرضا المعلمين عليه، لكيلا يلقى مصير محاولات سابقة للإصلاح. أما الاعتماد على التكنولوجيا وإن كان قد يخلق إحساسًا باهتمام الدولة بالتحديث و»التقدم« فإنه الأضعف في دلائل تأثيره على التعلم بالرغم مما ينطوي عليه من توجيه الموارد والجهود والطاقات، وسيتجلى أثره في تعميق اللامساواة عندما يتم تطبيقه، ويتضح أن المناطق الأشد احتياجًا هي الأكثر تضررًا من الاعتماد على أدوات لا تجيدها ولا يوجد لديها البنية التحتية والموارد البشرية والمادية لتشغيلها. وبالنظر لحجم الموارد المطلوبة للانتقال إلى التدريس باللغة الإنجليزية، فبخلاف الاعتبارات المبدئية الأخرى، يمكننا أيضًا أن نتساءل إذا كان هذا أفضل استخدام للموارد المحدودة المتاحة. ويعد التطوير والتحديث الشامل للمناهج وحده هدفًا كبيرًا يجب تركيز الجهود عليه. وإذا فكرنا في إضافة مواد جديدة، فبدلًا من التفكير في إضافة اللغات الأجنبية وتغيير لغة التدريس في مواد أساسية، من المهم أن نفكر مثلًا في مواد متعلقة بالتربية البيئية والصحية التي تكاد لا تعالجها المناهج القائمة بأي طريقة فعالة، مما يُفقد مصر فرصة كبيرة لوقاية أبنائها من مختلف الأمراض والأوبئة، خاصة إذا تم التركيز على السنوات الأولى حيث نسب

5- انظر مثلا OECD 2015, الفصل السادس

التسرب المنخفضة نسبيًا. ويظل التخوف الأساسي هو الإصرار على ربط تغيير طرق التقويم باستخدام التابلت والإسراع في تنفيذ النظام الجديد بدون فترة تجريبية وتمهيد وتدريب كافٍ للمعلمين والآباء والطلاب. والثابت من التجارب العالمية أن ضمان حد أدنى من الدعم من المعلمين ومن المجتمع بشكل عام لإصلاح تعليمي كبير كهذا ضروري لضمان نجاحه واستمراريته. وكان من الأجدى أن نرى استراتيجيات متكاملة لرفع جودة المعلم، وهو مفتاح الارتقاء بجودة التعليم، وتغييرات هيكلية وإدارية لعلاج القصور الشديد في مخرجات التعلم من حيث ضعف قدرات القراءة والكتابة والرياضيات والتي تظهر جليًا في نسبة الأمية بين طلاب المرحلة الإعدادية، وعدم تحقيق الطلاب الحد الأدنى الدولي في الرياضيات والعلوم، بل عدم إحرازهم تقدمًا ملحوظًا في الأداء بين اختبارات الصف الرابع واختبارات الصف الثامن التي تجريها الوزارة! وكان من الأفضل أن نرى حلولًا للمشاكل الضخمة في توزيع المعلمين وفي الهدر في الإنفاق وإصلاح شامل في استراتيجيات بناء وصيانة المدارس. وإن كنا بوصفنا باحثين لا نحبذ التنبؤ فمن الصعب أن نتخيل أن مثل هذه المقدمات من الممكن أن تؤدي لنتائج جيدة، ويتبقى أن ننتظر لنرى كيف سيتطور نظام التعليم الجديد في الأشهر والسنوات القادمة فدائمًا يوجد احتمال أن يكون هناك تصحيح للمسار وتعديل للسياسات وإعادة ترتيب للأولويات.

4) سمات صنع القرار التعليمي وأثرها على العدالة الاجتماعية:

«تم إبلاغ الفريق أن الحكومة تسعى لتوسيع إتاحة المدارس الخاصة في مصر من المستوى الحالي وهو 10٪ من الملتحقين إلى 30٪ على مدى خمس سنوات (2012 إلى 2017)».[6] هذه الجملة المدفونة في أحد التقارير الدولية تكشف بعض السمات الأساسية لصنع القرار التعليمي في مصر. فالاتجاه نحو الخصخصة وإقصاء الطبقات الوسطى من التعليم الحكومي بهدف تحميل الأسر بدلًا من الحكومة تكلفة الإنفاق على التعليم من أهم هذه السمات. ويجب ألا نستغرب أن الرأي العام لم يتم إبلاغه بهذا الهدف الطموح باتجاه الخصخصة، ولم يتم إدارة حوار مجتمعي حوله. ولا يجب أن نستغرب أيضًا أن الحكومة حددت أنها تسعى

6- OECD 2015, 208

لتحقيق هذا الزيادة خلال خمس سنوات، لكي يمضي التقرير في تحليل استحالة الوصول لهدف كهذا في هذه الفترة الزمنية القصيرة؛ لما يتطلبه من تخصيص الأراضي وترخيص المدارس وتشييدها وإيجاد على الأقل 150000 معلم للعمل بها. والأهم من ذلك كله وجوب إقناع–أو دفع 3.2 مليون طالب للالتحاق بها. فحتى فيما يتعلق بتقليص المسؤوليات إذن، تظلّ الأهداف غير واقعية وبدون استراتيجية محكمة أو مدروسة للتنفيذ.

ويعكس التحليل السابق بعض سمات صنع السياسات التعليمية من حيث لجوء الوزراء المتعاقبين إلى الإعلان عن إصلاحات كبيرة شديدة الطموح، وتقديم مبادرات مصممة بسرعة شديدة غالبا ما تحتوي على أسباب فشلها. وبجانب أن الإصلاحات ترتبط بشخص الوزير وتتغير بتغيره، فهي أيضًا غالبًا ما تفتقر إلى أي بعد مؤسسي وتنحصر في يد القوة التنفيذية، وتهمش ليس فقط الجانب التشريعي والتمثيلي بل تقصي (وعندما تريد تقرب) كافة الفاعلين في المنظومة التعليمية والمراكز المتخصصة المرتبطة بالوزارة نفسها. وبشكل عام تنحصر بلورة ومناقشة السياسات التعليمية بين قيادة الوزارة ورئاسة الجمهورية (مرورًا بوزارة المالية). وبسبب فقدان المأسسة، لا تعكس السياسات المتبعة الاعتبارات الدستورية والتشريعية المناسبة من تكافؤ الفرص وعدالة في الإنفاق، والأسوأ من ذلك أنها تميل إلى الفشل والنتائج المتواضعة لفقدانها هذا الدعم المؤسسي والمجتمعي. وتنبع هذه السياسات في بعض الأوقات من قراءة انتقائية لتوصيات وتحليلات الجهات الدولية الفاعلة في مجال التعليم. وليس هذا غريبًا فالمنظمات الدولية تؤثر في صنع القرار في معظم دول العالم ومن ضمنها الدول الأوروبية التي تنظر باهتمام لتقارير وتوصيات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) مثلًا. ولكن الفارق أن هناك عوامل عديدة أخرى يجب أن تؤثر في صنع القرار التعليمي وتحكمه.

ورأينا أنه قد يكون هناك صوت لبعض الجهات الأخرى في نقاط معينة من حلقة صنع وتنفيذ السياسات. فبالرغم من المركزية الشديدة في صنع القرار التعليمي فإن هناك بعض المساحة للتفاوض على ميزانيات أكبر لبعض المديريات التعليمية في المحافظات المختلفة، وكما رأينا فإن هذا غالبًا ما يكرس اللامساواة بدلًا من أن يعالجها. وغالبًا ما تراعي السياسات التعليمية بعض المصالح الخاصة مثل صناعة الكتب الخارجية والدروس الخصوصية والمدارس الخاصة. ويؤدي ذلك

بلا شك إلى تكريس اللامساواة من خلال زيادة ارتباط جودة التعليم بمستوى الأسر المادي والإنفاق الخاص على التعليم. وحتى إن شهدت بداية كل عام دراسي (أو بداية عهد وزير جديد) تصريحات شديدة اللهجة ضد الدروس وضد الزيادات التي تقوم بها المدارس الخاصة في المصاريف، فهي تصريحات لا يكون لها مردود حقيقي على الأرض. وإن كان النظام الجديد قد اتخذ إجراءات قد تؤثر سلبًا على صناعة الكتب الخارجية مثل شراء حقوق طباعتها للسنة الثانوية الأولى)، ولكن الجديد في هذا الصدد هو اللجوء إلى شركات تعليمية دولية وتكليفها بوضع محتوى المناهج والامتحانات مما يحقق لها مكاسب واسعة وموطئ قدم في سوق ضخمة مثل مصر.

ومن سمات آليات صنع القرار أنها تسعى لاحتواء نقابات التربويين بطريقة لا تسمح لهم بترك أثرٍ يذكر على صنع السياسات التعليمية. وتسهم طريقة احتواء نقابات المعلمين والمهن التعليمية، حتى المستقلة منها، والتضييق العام على العمل النقابي في التأثير الضعيف لهذه الفئات في القرار التعليمي. وكما رأينا فإنه في مرحلة الانفتاح النسبي للعمل النقابي والاحتجاجي، حصل المعلمون على مكاسب حقيقية لتحسين أوضاعهم. ولكن مع التآكل المستمر لهذه المساحة من الحركة فإن مجرد الوعود بتحسين الأوضاع قد خفتت. وعادة ما يؤدي وجود فعال لهذه الجهات إلى تمثيل ما لمصالح المعلمين بما يسهم في بلورة السياسات التعليمية، وقد يؤدي مثل هذا التفاعل إلى اهتمام أكبر ببعض جوانب تكافؤ الفرص في المنظومة التعليمية ومنها العدالة بين المعلمين أنفسهم وبين المديريات والإدارات، ومن شأنه على أية حال الإسهام في بلورة سياسات أكثر قابلية للنجاح بدلًا من أن يفرض على المعلمين سياسات لا تناسبهم؛ فيعملون فعليًا على عرقلتها. ولكن الاهتمام باحتواء هذه الأعداد الضخمة من العاملين يسهم في تكريس سياسة تعليمية محافظة، قد تحاول أن ترفع رواتب المعلمين، ولكن لا تكاد تدخل أية تعديلات حقيقية لأي جانب من جوانب المنظومة وتتجنب بالأخص أية إصلاحات إدارية وهيكلية ضرورية قد تؤثر بالسلب على بعض العاملين. ويعد «الرأي العام» مؤثرًا مهمًا في هذه السياسات، ولكن هذا يعني أن كل ما يمس الطبقات الوسطى (أو قضايا الهوية) يجد تغطية إعلامية ويفضل أن يلقى رضا عامًا يُجنب الوزراء النقد اللاذع وعدم القبول من قادة الرأي. ويسهم

هذا في غياب أصوات الطبقات الأخرى المندرجة في التعليم الحكومي منخفض الجودة والتعليم الفني. لذا فإن غياب أية رقابة أو إسهام من نواب للشعب يمثلون مصالح طبقات أعرض من المواطنين له تأثير مباشر على غياب اعتبارات العدالة الاجتماعية من صنع القرار التعليمي. وبالإضافة إلى ذلك، فإن غياب الرقابة سواء من الجهات النيابية أم الإدارية يعنى أن ما يثار حول الهدر والفساد في المنظومة التعليمية يظل معلقًا، ولا يجد من يبحث فيه حماية للمال العام. وأخيرًا فإن الكثير من هذه السمات تعد قاسمًا مشتركًا في مختلف القطاعات، لكن قطاع التعليم الحكومي له خصوصية في عدد من الجوانب، من أهمها العدد الضخم من العاملين به وارتباطه باعتبارات الأمن القومي؛ مما يؤدي إلى تعقيد وتعطيل وارتفاع كلفة أي إصلاح أو تحديث فعال. ولعل ابتعاد مشاكله الحقيقية عن هموم الطبقات الوسطى هو ما يؤدى إلى درجة من غياب المساءلة تسمح بمثل هذا الجنوح بالخيال وصياغة الخطط كأنها «قائمة تمنيات» أو حتى «رؤية» لما نحب أن يكون عليه الوضع وليست أهدافًا واقعية نسعى لتحقيقها في إطار زمني محدد لإصلاح وضع قائم شديد التردي.

المراجع:

- Álvarez-Galván, J. 2015. A Skills beyond School Review of Egypt. OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/9789264209626-en
- Bruns, B., A. Mingat and R. Rakotomalala. 2003. A Chance for Every Child: Achieving Universal Primary Education by 2015. Washington, DC: World Bank.
- Healey, F., Crouch, L., & Hanna, R. 2014. Education finance in Egypt: Problems and a possible solution. (RTI Press Publication No. OP-0017-1401). Research Triangle Park, NC: RTI Press. DOI: 10.3768/rtipress.2014.op.0017.1401
- OECD. 2015. Schools for Skills: A New Learning Agenda for Egypt .. https://www.oecd.org/countries/egypt/Schools-for-skills-a-new-learning-agenda-for-Egypt.pdf
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). 2009. Education at a Glance 2009: OECD Indicators. Paris: OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/eag-2009-en
- Warschauer, Mark, Michele Knobel and L Stone. 2004. "Technology and Equity in Schooling: Deconstructing the Digital Divide." Educational Policy 18(4): 562-588.
- Mark Warschauer. 2003. Dissecting the «Digital Divide»: A Case Study in Egypt. The Information Society 19(4): 297304-.
- Fernald, Lia C. H.; Prado, Elizabeth; Kariger, Patricia; Raikes, Abbie. 2017. A Toolkit for Measuring Early Childhood Development in Low and Middle-Income Countries. Washington, DC: World Bank. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29000

- منتدى البدائل العربي 2014، تقييم سياسات الإنفاق العام على التعليم في مصر. القاهرة: منتدى البدائل العربي.
- الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء (CAPMAS)، نتائج بحث عن التعليم الأساسي في مصر، تمّ الحصول عليها من المركز المصري للدراسات الاقتصادية.
- وزارة التربية والتعليم 2015، الكتاب الإحصائي السنوي، القاهرة: وزارة التربية والتعليم.
- وزارة التربية والتعليم 2014، الخطة الاستراتيجية القومية للتعليم ما قبل الجامعي 2014-2030، القاهرة: وزارة التربية والتعليم.
- وزارة التربية والتعليم 2007، الخطة الاستراتيجية القومية لإصلاح التعليم ما قبل الجامعي نحو نقلة نوعية 2007-2008، 2012/2011، القاهرة: وزارة التربية والتعليم.
- اليونيسيف، 2015، الأطفال في مصر: ملخص إحصائي، اليونيسيف، مصر: القاهرة.

الفصل الثاني

كيف أثر صنع السياسات في قطاع الصحة على الحصول على الدواء؟

هبة ونيس*

* مساعد باحث: مينا سمير.

أولا: عن الحق في الدواء، مقدمة لا بد منها:

من المنطقي البدء بتعريف الصحة قبل مناقشة قضاياها، فقد عرَّفت منظمة الصحة العالمية الصحة على أنها «حالة من اكتمال السلامة بدنيًّا وعقليًّا واجتماعيًّا، لا مجرد انعدام المرض أو العجز».[7] وهذا التعريف أخرج الصحة من عباءة المنظور الطبي/ المرضي لتشمل جوانب الحياة بشكل أكثر تكاملًا يسمح بالتعامل مع الصحة كملف اجتماعي بالأساس.

والحق في الصحة جزء لا يتجزأ من حقوق الإنسان، وقد أقرته العديد من المعاهدات والاتفاقيات الدولية، كان أولها دستور منظمة الصحة العالمية الصادر في 1946، والذي نص في ديباجته على أن «التمتع بأعلى مستوى من الصحة يمكن بلوغه هو أحد الحقوق الأساسية لكل إنسان، دون تمييز بسبب العنصر أو الدين أو العقيدة السياسية أو الحالة الاقتصادية أو الاجتماعية»،[8] وتلاه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام 1948 في المادة 25، حيث نص على أنه «لكلِّ شخص حقٌّ في مستوى معيشة يكفي لضمان الصحة والرفاهة له ولأسرته، وخاصَّةً على صعيد المأكل والملبس والمسكن والعناية الطبية»،[9] ثم العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عام 1966، والذي تعرَّض للحق في الصحة بشكل أكثر تفصيلًا في المادة 12، إذ تطرق إلى التدابير اللازمة التي يتعين على الدول اتخاذها من أجل تأمين الحق في الصحة ويشمل «(أ) العمل على خفض معدل موتى المواليد، ومعدل وفيات الرضع، وتأمين نمو الطفل نموًّا صحيًّا، (ب) تحسين جميع جوانب الصحة البيئية والصناعية، (ج) الوقاية من الأمراض الوبائية والمتوطنة والمهنية والأمراض الأخرى وعلاجها ومكافحتها، و(د)

7- دستور منظمة الصحة العالمية، http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/AR/constitution-ar.pdf

8- نفس المرجع، http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/AR/constitution-ar.pdf

9- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، http://www.un.org/ar/universal-declaration-human-rights/index.html

تهيئة ظروف من شأنها تأمين الخدمات الطبية والعناية الطبية للجميع في حالة المرض».[10]

إلى جانب النصوص الدولية السابق ذكرها هناك العديد من الدساتير والقوانين الوطنية، التي تشمل ما لا يقلُّ عن 115 دستورًا.[11] ومن هذه الدساتير الوطنية ما نص ليس فقط على الحق في الصحة، بل تطرق بشكل أكثر تفصيلًا إلى الحق في الحصول على الأدوية الأساسية مثل دستور الجمهورية العربية السورية، وهو ما يعتبر إشارة إلى أهمية عنصر الحصول على الدواء لتحقيق الحق في الصحة.[12]

كما شملت أهداف التنمية المستدامة الصحة (الهدف 3) المعِني بضمان «تمتع الجميع بأنماط عيش صحية وبالرفاهية في جميع الأعمار»، وهو ما اندرج تحت مقاصده «إمكانية الحصول على خدمات الرعاية الصحية الأساسية الجيدة، وإمكانية حصول الجميع على الأدوية واللقاحات الجيّدة والفعالة والميسورة التكلفة».[13] فالحصول على الدواء هو مكون رئيس للحق في الصحة، سواء كانت الأدوية لأغراض وقائية أو تشخيصية أو علاجية.

مع الأسف هناك عدم مساواة وتمييز في الحصول على الأدوية الأساسية حول العالم مما يشكل تحديًا رئيسًا للصحة العامة بحسب تقرير الدواء في العالم لعام 2011.[14] وعلى الرغم من ذلك فملف الدواء غالبًا ما يتأثر بتوجهات سياسات الصحة بشكل عام، علاوة على توجهات سياسية وتجارية أعم وأشمل لكون الدواء — على الرغم من أغراضه النبيلة — سلعة خاضعة لقوى السوق من عرضٍ وطلب، ويسعى منتجوها - في نهاية الأمر - لتحقيق الأرباح. ولذلك ليس من المبالغة قول إن الإرادة السياسية للدول قد تشكل أحد أكبر عوائق الحصول على

10- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، https://goo.gl/6cH4uM

11- الأمم المتحدة. سبتمبر 2016. تقرير اللجنة رفيعة المستوى التابعة للأمين العام للأمم المتحدة المعنية بالحصول على الأدوية: تشجيع الابتكار والحصول على التقنيات الصحية. https://goo.gl/ZaqnXy

12- Elsayed, Lamiaa M. 2012. Efficacy of constitutional support to enhance access to essential medicines as a human right in the Eastern Mediterranean Region. Eastern Mediterranean Health Journal. 18: 77-84

13- الهدف 3 من أهداف التنمية المستدامة، https://goo.gl/Lbw7SZ

14- World Health Organisation. 2011. The World Medicines Situation Report 2011. Available at: https://goo.gl/poJdfx

الدواء للجميع خصوصًا إذا كان ذلك في إطار اتفاقيات التجارة والملكية الفكرية، كما أن الأمر يشمل عدة عوامل أخرى منها اقتصاديات الصحة، وأخلاقيات ممارسات صناعة الدواء من ناحية سياسات التسويق والتسعير، ومسئولية مقدمي الرعاية الصحية والمؤسسات التي تقوم بتعليمهم وتدريبهم.[15] قضية الحصول على الدواء إذًا متعددة الأطراف ومتشابكة في أحيان كثيرة.

الحصول على الدواء مفهوم يشمل الإتاحة والمقدرة المالية وإمكانية التحصل على دواء يتمتع بالجودة والسلامة (المأمونية) والفاعلية Quality، Safety and Efficacy، وهي المعايير التي تطبق على أي مستحضرات دوائية. يمكن اعتبار مفهوم الأدوية الأساسية Essential Medicines أحد ترجمات الحق في الحصول على الدواء لما له من تطبيقات عملية على مستوى السياسات الصحية الوطنية، وهو ما ستتطرق إليه هذه الورقة في أجزاء لاحقة.

تستعرض هذه الورقة وضع قطاع الدواء في مصر كجزء رئيسي من منظومة الرعاية الصحية، مع تسليط الضوء على أهم سياسات القطاع وتأثيرها في الحق في الحصول على الدواء في ضوء الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في مصر. تتطرق الورقة إلى ملفات التمويل والتسعير وأنماط استخدام الدواء في مصر بهدف تقديم رؤية شاملة من زوايا عديدة يمكن على أساسها الوصول إلى توصيات من شأنها الدفع في اتجاه تعزيز الحق في الدواء.

ثانيا: تحديات قطاع الرعاية الصحية في مصر

على الرغم من بداية النظام الصحي المصري كنظام مركزي بإنشاء وزارة الصحة عام 1936 فإنه بسبب نموه المطرد وغير المخطط أصبح يفتقد إلى التنسيق، وصار أقرب إلى التفتت، فيما يتعلق بالإدارة والتمويل وتقديم الخدمات الصحية.[16]

تتعدد الجهات التي تقدم الخدمات الصحية في مصر ما بين قطاع حكومي وخاص، ويمكن تلخيصها في القائمة التالية:

15-Access to essential medicines is a fundamental element of the right to health, https://goo.gl/LL5fvC

16- العدالة الاجتماعية والصحة في مصر: تقرير حالة. مارس 2018. المبادرة المصرية للحقوق الشخصية.
متاح على الرابط: https://goo.gl/eGQWLR

1) وزارة الصحة.
2) الهيئة العامة للمستشفيات التعليمية.
3) الهيئة العامة للتأمين الصحي.
4) المؤسسة العلاجية.
5) المستشفيات الجامعية، وتتبع وزارة التعليم العالي.
6) مراكز ومستشفيات تابعة للوزارات لخدمة موظفيها.
7) القطاع الطبي الخاص.
8) القطاع الطبي الأهلي والخيري.

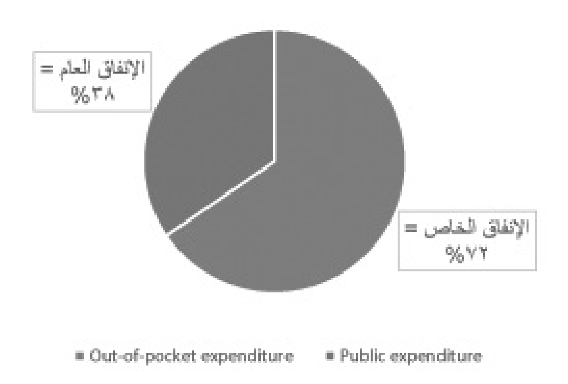
على الرغم من تعدد مقدمي الرعاية الصحية وتنوعهم فإن هناك تفاوتًا كبيرًا في مستويات جودة الخدمات الصحية المقدمة في القطاعات المختلفة. وبسبب تفتت منظومة الرعاية الصحية وضعف الرقابة من قبل وزارة الصحة على الجهات غير الحكومية، هناك قدر كبير من المغالاة في أسعار الخدمة الخاصة على افتراض أنها أعلى جودة من القطاع الحكومي. على الرغم من ذلك، وأيضًا بسبب غياب الرقابة، فإن القطاع الخاص يميل إلى وصف أصناف دوائية مرتفعة الثمن نسبيًّا، وقد لا تكون ضرورية، وقد يكون لها بديل أرخص سعرًا، ويمكن استنتاج أن قدرًا كبيرًا من الاستخدام غير الرشيد للدواء ناتج عن ممارسات القطاع الصحي الخاص، وهو ما سيأتي مُفصَّلًا في جزء لاحق. وفي كل الأحوال، فإن المستفيدين من خدمات الرعاية الصحية الخاصة هم أهل الشرائح الاقتصادية القادرة على تحمل تكلفته المرتفعة.

ثالثا: أزمة التمويل: من يتحمل نفقات الرعاية الصحية والعلاج؟

يعاني قطاع الصحة في مصر فجوةً تمويليةً سنوية قدرها 9 مليارات و304 ملايين جنيه.[17] ومع ذلك يقف الإنفاق على الصحة عند أقل من 1.5% من الناتج الإجمالي المحلي، أي نصف نسبة الـ 3% التي نصَّ عليها الدستور كحد أدنى للإنفاق الحكومي على الصحة.[18]

17- سالي محمد فريد. 2016. الاستراتيجيات والسياسات الصحية في مصر في ضوء الخبرة الدولية. أحوال مصرية. العدد 62 خريف 2016. مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية.
18- Ministry of Health and Population, Arab Republic of Egypt. 2014. White Paper: Framing National Health Policy.

يُشكِّل الإنفاق الخاص على الصحة في مصر – أي ما ينفقه المرضى من ميزانياتهم الخاصة– نحو 72% من إجمالي الإنفاق على الصحة (شكل1). [19]
كما تشير بعض الدراسات الاقتصادية إلى أن حجم الإنفاق الخاص على الرعاية الصحة يكاد يقارب حجم الإنفاق الحكومي على موازنة وزارة الصحة.[20]



شكل 1 – توزيع الإنفاق على الصحة في مصر ما بين مصادر إنفاق عام (من قبل الدولة) وإنفاق خاص (من جيوب المواطنين).

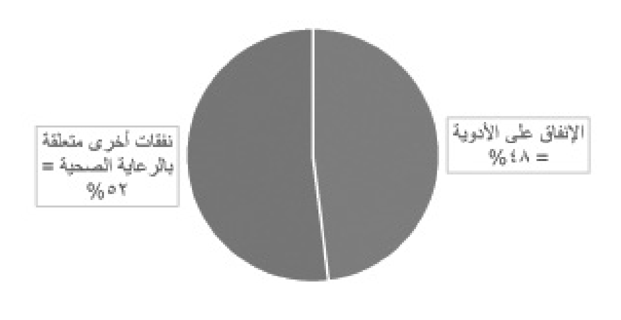
أما الإنفاق الخاص على الدواء فيصل إلى 48% من الإنفاق الخاص على الرعاية الصحية، مما يعني أن نصف ما ينفقه المريض المصري في المتوسط على الرعاية الصحية من جيبه الخاص يذهب إلى بند العلاج (شكل 2). [21]

19- Ministry of Health and Population, Arab Republic of Egypt. 2014. White Paper: Framing National Health Policy.

20- سالي محمد فريد. 2016. الاستراتيجيات والسياسات الصحية في مصر في ضوء الخبرة الدولية. أحوال مصرية. العدد 62 خريف 2016. مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية.

21- Ministry of Health and Population, Health Accounts Egypt 2011-2012 (unpublished data)





شكل 2 – توزيع الإنفاق الخاص على الرعاية الصحية ما بين المستلزمات الدوائية والنفقات الأخرى.

رابعا: التغطية التأمينية ووضع الدواء: سؤال العدالة الاجتماعية

يمثل الإنفاق على الصحة نحو 6% من إجمالي الناتج المحلي، وتغطي الدولة نحو 44% من إجمالي هذا الإنفاق.[22] تبقى ميزانية الصحة المحدودة أهم معوقات الحصول على تغطية صحية شاملة، وحتى مع انخفاضها يذهب معظمها إلى بند الرواتب. تتأثر جودة الخدمات المقدمة في القطاع الحكومي بقلة الموارد؛ مما يدفع القادرين من المرضى إلى اللجوء إلى مقدمي الخدمة في القطاع الخاص مفضلين تحمل التكلفة الأعلى. وبذلك يسجل الإنفاق الخاص على الصحة في مصر حوالي 72% من إجمالي الإنفاق، وهي نسبة تستحق التوقف والدراسة.[23]

تغطي هيئة التأمين الصحة نحو 55% من السكان.[24] المستفيدون من التغطية

22- World Health Organisation and Health Action International (2008) Medicine prices, availability, affordability and price components: a synthesis report of medicine price surveys undertaken in selected countries of the WHO Eastern Mediterranean Region. Annex 2

23- WHO and HAI 2011

24- The International Society for Pharmacoeconomics and Outcomes Research (ISPOR). 2012. ISPOR Global Health Care Systems Road Map: Egypt. May 2012. http://www.ispor.org/htaroadmaps/egyptph.asp

هم موظفو الدولة وطلبة المدارس (حتى سن 18 عامًا) والأرامل وأصحاب المعاشات.

في ظل الظرف الاقتصادي المصري، من غير المعقول الظن بأن كل المواطنين الواقعين في نسبة الـ 45% المتبقية غير المؤمَّن عليها لديها المقدرة على التكفل بنفقاتها المتعلقة بالصحة والدواء. في حالة عدم التأمين على الموظف من قبل جهة العمل في القطاع الخاص، يبقى قطاع كبير من المصريين غير مغطى بأي غطاء تأميني. ولذلك فمنظومة العلاج على نفقة الدولة تعمل كشبكة أمان اجتماعي —كجهة تمويل–لتغطي المتبقين ممن ليس لديهم تأمين حكومي أو خاص أو القدرة على الإنفاق الخاص على الصحة والدواء.

منظومة جديدة للتأمين الصحي الشامل

في سبتمبر 2017 أقر البرلمان المصري قانون التأمين الصحي الشامل الذي من شأنه تغطية جميع المصريين بخدمات التأمين الصحي من خلال منظومة متكاملة من التمويل والإدارة لمظلة تأمينية تشمل الجميع، وتعالج سلبيات نظام التأمين الصحي الحالي. يتبنى القانون الجديد مبدأ الشمول، ويعتبر الإنجاز الأكبر له، حيث نص القانون على أن «التأمين الصحي الاجتماعي الشامل نظام إلزامي، يقوم على التكافل الاجتماعي، وتغطي مظلته جميع المواطنين المشتركين في النظام، وتتحمل الدولة أعباءه عن غير القادرين، بناء على قرار يصدر من رئيس مجلس الوزراء بتحديد ضوابط الإعفاء»[25].

القانون الجديد سيتم تطبيقه بشكل تدريجي بداية بمحافظة بورسعيد حتى يشمل جميع المحافظات عام 2032. من ناحية التمويل فقد أقر القانون مبادئ المشاركة والتضامن المجتمعي، وذلك من خلال تحديد نسب الاشتراكات المقننة للتطبيق على جميع الفئات في القطاعات غير الرسمية على تنوع إمكاناتها. كما أضاف القانون آليات للتمويل المجتمعي في شكل رسوم وضرائب مخصصة له يتم فرضها على بعض المنتجات مثل التبغ ومشتقاته، وبعض الصناعات الملوِّثة للبيئة، ورسوم الطرق، ورُخص السيارات.

25– قانون التأمين الصحي الشامل بعد إقراره من السيسي (نص كامل)، المصري اليوم، 15 يناير 2018، https://goo.gl/VwWXaq

من مكاسب القانون الجديد أن الدواء يُعامل كجزء من باقة الرعاية الصحية في منظومة التأمين الصحي الجديدة. فلم يعد هناك تخوف من معوقات اقتصادية تحول بين المريض وبين حصوله على الدواء الذي يحتاجه على اختلاف الشرائح الاقتصادية الاجتماعية لكون القانون – في تطبيقه –سيأخذ تلك الفوارق في الاعتبار.

على الرغم من إيجابياتها، لم يسلم القانون الجديد من تحفظات عدة، فهناك على سبيل المثال تخوف عام من مدى قدرة الدولة على تنفيذ هذا القانون خصوصًا في ظل الوضع الحالي من غياب بعض مقومات تنفيذه الأساسية من موارد بشرية على سبيل المثال، كما أن هناك تحفظًا على الاعتماد على مساهمات المشتركين كمصدر للتمويل حتى لا تتحول إلى مانع أمام الحصول على الخدمة لبعض الفئات.[26]

ومن ناحية أخرى، فيما يتعلق بالدواء تحديدًا، فقد تحفظت كل من غرفة صناعة الدواء ونقابة الصيادلة على القانون الجديد بسبب عدم وضعه للصيدليات الخاصة داخل المنظومة التي أقرها، حيث إنه أقر فتح هيئة التأمين الصحي الجديدة لصيدليات بالمستشفيات مما يهدد مستقبل ما يقرب من 70 ألف صيدلية.[27] فالقانون الجديد لم يُلمِّح إلى وضع الصيدليات أو إلى ظروف التعاقد معها.

خامسا: صناعة الدواء الوطنية: ما كانت عليه وما آلت إليه

مصر بها قاعدة ضخمة لصناعة الدواء، إن لم تكن الأكبر في الدول العربية والشرق الأوسط.[28] نشأت صناعة الدواء في مصر في ثلاثينيات القرن العشرين، ووصلت إلى مركز ريادي واعد بنهاية الستينيات على مستوى السياسات والبحوث الدوائية التي نتج عنها اكتشاف مركبات دوائية علاجية جديدة في ذلك الوقت.[29]

26- المبادرة المصرية للحقوق الشخصية. بيان صحفي: «حول مشروع قانون التأمين الصحي الاجتماعي الشامل». 17 مايو 2017. متاح على الرابط: https://eipr.org/press/2017/05/ حول-مشروع-قانون-التأمين-الصحي-الاجتماعي-الشامل

27- رئيس شعبة الصيادلة: قانون التأمين الصحي يهدد 70 ألف صيدلية، التحرير، 11 ديسمبر 2017، https://goo.gl/FyXKsX

28- Al-Ali N (2002) The Egyptian pharmaceutical industry after TRIPS—a practitioner's view. Fordham Int Law J 26:274

29- تم اكتشاف مركبات الأمويدين والخلين والحلفابارول في أربعينيات القرن العشرين. المصدر: محمد رؤوف حامد. 2016. نحو سياسة للاستنهاض الدوائي. أحوال مصرية. العدد 62 خريف 2016. مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية.

مع الأسف خابت التوقعات بأن تصير مصر صاحبة صناعة دوائية قوية على مستوى العالم في إنتاج المواد الخام أو تطوير المستحضرات الصيدلية.[30] وحاليًا تعتمد الصناعة في مصر بشكل عام على تعبئة المواد الدوائية الفعالة (active pharmaceutical ingredients, APIs) التي يتم استيرادها من الخارج من أجل بيعها في صورة مستحضرات صيدلية نهائية dosage forms، بالإضافة إلى القليل من التصنيع المحلي لبعض المواد الفعالة.[31]

صناعة الدواء المصرية بها استثمارات بقيمة 200 مليار جنيه من خلال 124 مصنعًا، إلا أنها تواجه تحديات كبيرة تهددها، ومنها تردي الهيكل الاقتصادي المصري، وارتفاع سعر الدولار، إلى جانب المعوقات القانونية والروتينية، وأصبح من المألوف سماع أخبار عن توقف مصانع عن العمل أو تعثر مصانع تحت الإنشاء.[32]

وصل حجم صناعة الدواء في مصر في عام 2009 إلى 15 مليار جنيه، وهو ما كان يعادل 2.7 مليار دولار أمريكي في ذلك الوقت.[33] ويوفر الإنتاج المحلي من الدواء مستحضرات دوائية أسعارها في متناول يد المريض المصري مغطيًا نحو 82% من احتياج السوق المصرية، بينما يتم استيراد 18% من الأدوية.[34]

للشركات متعددة الجنسية نصيب ما يقرب من 30% من المبيعات المحلية من خلال منشآتها التصنيعية المحلية، و35% من خلال اتفاقيات التصنيع تحت

30- محمد رؤوف حامد. 2016. نحو سياسة للاستنهاض الدوائي. أحوال مصرية. العدد 62 خريف 2016. مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية.

31- MOH and WHO (Ministry of Health and the World Health Organisation) (2011) Egypt Pharmaceutical Country Profile. https://goo.gl/e1qVzL

32- سالي محمد فريد. 2016. الاستراتيجيات والسياسات الصحية في مصر في ضوء الخبرة الدولية. أحوال مصرية. العدد 62 خريف 2016. مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية.

33- Bank of Alexandria (2010) Sectoral survey: pharmaceutical industry in Egypt. November 2010. Available at: https://goo.gl/TBU7Xg Accessed 19 April 2014

34- Mehanna M (2014) Former President of the Chamber of Pharmaceutical Industries, Mustaqbal Sena'at Ad-dawa' fi Misr (The future of the pharmaceutical industry in Egypt) Hawla Al-Ahdath TV Programme, Al-Tahrir TV Channel. https://goo.gl/GJ5s5u

الترخيص مع الشركات المحلية، بينما تستحوذ الشركات المحلية على 35% عن طريق إنتاج المستحضرات الدوائية الجنسية.[35]

بالنظر إلى أن نصيب مصر من استيراد الدواء أكبر من تصديره، يمكن اعتبارها دولة مستوردة للدواء خصوصًا أن فرق حجم المعاملات التجارية بين الاستيراد والتصدير وصل إلى عجز قدره 966 مليون دولار أمريكي في عام 2010. معظم المستحضرات الدوائية المستوردة هي منتجات نهائية وتمثل 73%. تمثل المضادات الحيوية 9.3% مما يتم استيراده متبوعة بمشتقات الدم واللقاحات وتمثل 8.6%.[36] أما بالنسبة للتصدير، فمصر تصدر دواء للدول النامية وتتصدرها الدول الأفريقية بنسبة 22.4% من صادرات الدواء، كما تصدر الشركة القابضة للأدوية وحدها إلى أكثر من 50 دولة.[37]

على الرغم من أن نصيب الفرد من الإنفاق على الدواء في مصر يعتبر من الأقل في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فإن سوق الدواء المصرية هي الأكبر في أفريقيا والدول العربية.[38] ارتفعت مبيعات الدواء في مصر من 3 مليارات دولار أمريكي في عام 2010 إلى 4.24 مليار دولار أمريكي في عام 2014 مسجلة معدل نمو 11.4%.[39] السوق المصرية من الأسواق التي يتوقع أن تستمر في النمو بشكل مطَّرد خصوصًا في ظل ارتفاع معدلات الإصابة بالأمراض غير المعدية، والتي تستدعي علاجًا طويل المدى، قد يستمر طوال حياة المريض، وغالبًا ما

35- Bank of Alexandria (2010) Sectoral survey: pharmaceutical industry in Egypt. November 2010. Available at: https://goo.gl/Jg8Kbx

36- AmCham (American Chamber of Commerce in Egypt). 2012. Healthcare and pharmaceuticals in Egypt. Business Studies and Analysis Centre, Cairo

37- AmCham (American Chamber of Commerce in Egypt). 2012. Healthcare and pharmaceuticals in Egypt. Business Studies and Analysis Centre, Cairo

38- AmCham (American Chamber of Commerce in Egypt). 2012. Healthcare and pharmaceuticals in Egypt. Business Studies and Analysis Centre, Cairo

39- Bank of Alexandria (2010) Sectoral survey: pharmaceutical industry in Egypt. November 2010. Available at: https://goo.gl/bi95aj . Accessed 19 April 2014

يكون علاجًا مرتفع التكلفة. هذا بالإضافة إلى الانتشار والتوسع في استخدام الأدوية الجنسية التي تمثل أحد أسباب تحسين وصول المرضى إلى الدواء بشكل عام ومن ثم زيادة استهلاك الدواء المتداول في الأسواق.[40]

مع الأسف، خلال الأعوام الأخيرة تعرضت صناعة الدواء المصرية لموجات من التغيرات السياسية والاقتصادية جعلتها تكاد تكون على وشك الانهيار. ظهر ذلك في موجات متعاقبة من نقص أصناف دوائية كثيرة واختفائها تزامنت مع تعويم العملة، وارتفاع سعر، الصرف وارتفاع أسعار المواد الخام، وتصنيف مصر الائتماني دوليًّا، إلخ. ارتبط استقرار صناعة الدواء بسياسات التسجيل والتسعير، والتي مع تغييرها المتكرر وغير المستدام تؤثر بالسلب على قدرة الصناعة الوطنية على تغطية احتياجات السوق المصرية.

ما زال لدى صناعة الدواء القدرة على تلبية احتياج السوق المصرية بالاعتماد على الخبرة المتراكمة وسط القائمين عليها. كما أن إمكانية التخصص في تصنيع مجموعات علاجية معينة تمثل فرصة للمنافسة المحلية والعالمية، كما هو الحال في أدوية علاج فيروس الالتهاب الكبدي ج (فيروس سي) والتي نجحت عدة شركات مصرية في إنتاجها، كما تمثل تلك الشركات لها أملًا دوليًّا كبيرة في توفير علاج بأسعار أقل كثيرًا من مثيلاتها المصنعة خارج مصر. السبب في تلك الطفرة هو عدم حماية علاج فيروس سي ببراءة اختراع، والتي من شأنها منع التصنيع في مصر. ويجب هنا الإشارة إلى سياسات الملكية الفكرية الوطنية، والتي – بشكل مباشر وغير مباشر – تؤثر في الحصول على الدواء.

نقص المستحضرات الدوائية

أصبح نقص الأصناف الدوائية ظاهرة متكررة في السوق المصرية في السنوات الخمس الأخيرة تأثرًا بتغيرات الأوضاع الاقتصادية المحلية. ونقص الدواء صار يشمل مجموعات دوائية كاملة بشكل متزايد، أي لم يعد أمرًا استثنائيًّا أو مؤقتًا كما كان في السابق، وعليه باتت سببًا لمعاناة قطاعات كبيرة من المرضى، خصوصًا من يعتمد فيهم على الأدوية الجنيسة المصنعة محليًّا، والتي لم تسلم

40- AmCham (American Chamber of Commerce in Egypt). 2012. Healthcare and pharmaceuticals in Egypt. Business Studies and Analysis Centre, Cairo

من قائمة «النواقص».

من ضمن الأسباب التي أعلنها مصنعو الدواء وراء ظاهرة نقص الأدوية: ارتفاع أسعار المواد الخام، وتكلفة التصنيع والرواتب، والتضخم، وارتفاع سعر صرف العملة الأجنبية في مقابل الجنيه المصري، مع عدم إمكانية رفع سعر البيع للجمهور بما يتناسب مع تلك التغيرات. مؤخرًا، كانت هناك عدة موجات من نقص الدواء متبوعة بارتفاع في سعر البيع الرسمي للجمهور كان آخرها في الأعوام 2016 و2017 و2018.

الجدير بالذكر أنه من أجل استمرار توفير المستحضرات الدوائية منخفضة السعر قد تضطر بعض الشركات –خصوصًا التابعة لقطاع الأعمال الحكومي–للإنتاج حتى مع الخسارة، إلا أن هذا لن يستمر طويلًا، فحتمًا ستختفي المستحضرات الرخيصة من الأسواق.[41]

مفهوم الأدوية الأساسية: أهميته والفرص المتاحة من خلاله

مفهوم الأدوية الأساسية Essential Medicines من المفاهيم الرئيسة والضامنة لحق الحصول على العلاج. تعرف منظمة الصحة العالمية الأدوية الأساسية بأنها تلك التي تغطي أولويات الرعاية الصحية للشعوب، ويتم اختيارها من منظور الصحة العامة على أساس مستويات انتشار الأمراض، وضمان الكفاءة والسلامة الإكلينيكية.[42] يمكن اعتبار الأدوية الأساسية هي الباقة العلاجية الأساسية التي تغطي جميع المجموعات العلاجية في أي منظومة صحية، والتي غالبًا ما تتوفر بداية من مستوى الرعاية الصحية الأولية Primary healthcare level. كما أن معظم المستحضرات في قائمة الأدوية الأساسية تقع في الملك العام، أي خارج إطار الحماية بالملكية الفكرية كبراءات اختراع، مما يضمن إمكانية توفيرها بأسعار معقولة، أو تصنيعها محليًّا.

41- Wanis, H. 2015. Pharmaceutical Pricing in Egypt in Babar, Z. 2015 "Pharmaceutical Prices in the 21st Century". Springer International Publishing.

42- World Health Organization. 2016. Essential Medicines and Health Products. Available at: http://www.who.int/medicines/services/essmedicines_def/en/

طورت منظمة الصحة العالمية قائمة نموذجية للأدوية الأساسية لأول مرة في عام 1977، وذلك بهدف دعم اختيار المستحضرات الدوائية ذات الجودة وتوفيرها بأسعار مناسبة. منذ ذلك الحين وعلى مدار نحو 40 عامًا استمر استخدام قائمة الأدوية الأساسية -والتي تمت مراجعتها 18 مرة حتى الآن (وهناك مراجعة قادمة في عام 2019 بدأت اللجنة في استقبال مقترحاتها في يونيو 2018) -واستعانت بها على الأقل 156 دولة لتطوير قوائم وطنية للأدوية الأساسية.[43] في مصر، تم إصدار قائمة الأدوية الأساسية في عام 1998 تطبيقًا للنموذج المقترح من قبل منظمة الصحة العالمية.[44] النسخة الأخيرة منها أصدرت عام 2012-2013.[45]

إلا أنه مع ذلك لا توجد معلومات مؤكدة حول مدى وعي القائمين على خدمات الرعاية الصحية بأهمية قائمة الأدوية الأساسية أو ما إذا كانت محتويات القائمة متوفرة في جميع المنشآت الصحية أم لا، أو إن كانت على أولويات قوائم التوريد للمنشآت الصحية التي تتحكم في نتائجها عملية المناقصات التي تقوم بها الدولة، **إذ** يتم شراء الدواء من قبل الدولة من خلال نظام المناقصات، بحيث يتم اختيار المستحضرات الدوائية وتوريدها من أجل استخدامها في الجهات الحكومية مثل وزارة الصحة وهيئة التأمين الصحي. ونظام التوريد هذا يعتمد بشكل كبير على أسعار الأدوية المعروضة، وقد مكّن الدولة من توريد الأدوية بأسعار أقل كثيرًا من القطاع الخاص بسبب تنافُس الشركات على التوريد للجهات الحكومية.[46] حتى يدخل مستحضر دوائي مناقصة وزارة الصحة يجب أن يكون مسجلًا في الإدارة المركزية للشؤون الصيدلية، وهي الجهة التابعة لوزارة الصحة المناط بها

43- World Health Organization. 2016. Essential Medicines and Health Products. Available at: http://www.who.int/medicines/services/essmedicines_def/en/

44- Ministry of Health and Population, Egypt, 2006. Essential Drug List and Guidelines. Available at: http://apps.who.int/medicinedocs/documents/s16178e/s16178e.pdf

45- Egyptian Essential Drug List 2012-2013. Available at: http://apps.who.int/medicinedocs/documents/s21736en/s21736en.pdf

46- World Health Organisation and Health Action International. 2007. Medicine prices in Egypt. Unpublished report submitted at the WHO/HAI Post-medicine Survey Workshop, Cairo, January 2007

تسجيل وتسعير الأدوية والمستلزمات الطبية. وعملية التسجيل تشمل التسعير أيضًا. بينما أسعار الدواء المسجل معلنة للعامة، كما أن الصيدليات ملزمة بتسعيرة رسمية لكل مستحضر دوائي، إلا أنه غالبًا ما تكون أسعار توريد الدواء للجهات الحكومية غير معلنة.[47]

الأسماء الدولية غير المسجلة الملكية للمواد الصيدلية

الجدير بالذكر أن قائمة الأدوية الأساسية تستخدم المصطلحات العلمية المعترف بها لأسماء المركبات الدوائية أو ما يطلق عليها الأسماء الدولية غير المسجلة الملكية للمواد الصيدلية (International Nonproprietary Names INNs) على عكس أسماء المستحضرات الدوائية المتداولة والتي غالبًا ما تكون الأسماء التجارية المسجلة للشركات المنتجة. تستثمر شركات الدواء استثمارات ضخمة في تسويق منتجاتها وسط الأطباء والصيادلة، وبسبب سياسات التسويق والمنافسة القوية في سوق كبيرة كالسوق المصرية، تنجح الشركات في ترسيخ الأسماء التجارية لمستحضراتها الدوائية في أذهان الجميع من مقدمي الخدمات الصحية خصوصًا مع غياب أي مجهود تعليمي أو توعوي بأسماء المركبات غير المسجلة الملكية (INNs). مع الأسف، تُكتب التذاكر الطبية باستخدام الأسماء التجارية، وليست الأسماء غير مسجلة الملكية، وهو النظام المتبع في دول عديدة حول العالم. هذا النظام من شأنه ضمان حياد الطبيب عند ترجيح استخدام دواء مقارنة بآخر، كما من شأنها ترك الخيار للمريض ليحدد أيًّا من المستحضرات المسجلة لنفس المادة الدوائية أنسب له من ناحية السعر الذي غالبًا ما يكون متفاوتًا بين الشركات خاصة في حال وجود مستحضر من إنتاج شركة أجنبية وتنتجه نسخته الجنيسة أخرى مصرية في ذات الوقت.

47- Wanis, H. 2015. Pharmaceutical Pricing in Egypt in Babar, Z. 2015 "Pharmaceutical Prices in the 21st Century". Springer International Publishing.

سادسا: أنماط استخدام الدواء في مصر: الاستخدام غير الرشيد للدواء وتداعياته

الاستخدام غير الرشيد للدواء في مصر من الموضوعات التي لم يتم دراستها بشكل كافٍ مع الأسف على الرغم من أهميتها، وإن تمت دراستها فنتائج الدراسات لا تؤخذ بعين الاعتبار كأساس تقوم عليه السياسات الدوائية.

في تقرير أصدره مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار عام 2005، تم تحديد سوء استخدام الأدوية كمشكلة منتشرة بين الأطباء والصيادلة والمرضى، كما ميّز التقرير بين عنصرين لها وهما: 1) الإفراط في وصف الدواء من جهة الأطباء (polyphar-macy/ over-prescription)؛ و2) وصف الأدوية الذاتي[48] (التداوي الذاتي self-prescription، self-medication) من جهة المرضى.[49]

استعرضت إحدى الدراسات المنشورة عام 2011 المعارف والتوجهات والسلوكيات المرتبطة بالتداوي الذاتي وسط طلبة الطب في واحدة من الجامعات المصرية، وكانت النتيجة هي انتشار التداوي الذاتي بين الطلبة بمعدل 55% في عينة قوامها 300 طالب وطالبة (33% ذكورًا و67% إناثًا). ومن ضمن المستحضرات الدوائية التي استخدمها المبحوثون بدون توجيه من طبيب كانت المضادات الحيوية (58.8%) والفيتامينات (54.4%) ومسكنات الألم (87.2%) والمهدئات (12%) والمستحضرات المستخلصة من الأعشاب (28%). أما من ناحية اتباع النصيحة الطبية والالتزام بالتذكرة الطبية، فكان 14.4% من العينة ملتزمين، في حين يتوقف 63.3% من المشاركين عن تعاطي الدواء عند استشعارهم تحسنًا، كما يقوم 13.6% من المشاركين بتكرار صرف التذكرة الطبية و60% بزيادة الجرعة المقررة بدون إذن الطبيب.[50]

48- التداوي الذاتي بين المرضى، وهو تناول أي نوع من الدواء لغرض العلاج الشخصي بدون رقابة مهنية من قبل طبيب مختص.

49- IDSC [Information and Decision Support Centre]. 2005. Challenges Facing the Health Sector in Egypt [online]. Available from: http://www.idsc.gov.eg/upload/doc/1/HealthSectorinEgypt.pdf

50- El Ezz, N.F. and Ez-Elarab, H.S., 2011. Knowledge, attitude and practice of medical students towards self-medication at Ain Shams University, Egypt. Journal of preventive medicine and hygiene, 52(4). Available at: http://www.jpmh.org/index.php/jpmh/article/view/292

وفي دراسة أخرى أجريت في الإسكندرية على عينة أكبر من عملاء الصيدليات (1294 عميلًا)، مارسَ 81% من العملاء التداوي الذاتي لاعتقادهم أن الغرض منها كان بسيطًا لا يستدعي زيارة طبيب، وخلصت الدراسة إلى أن معرفة المشترين بالأدوية كانت فقيرة. [51]

وبالنظر إلى نتائج الدراسات تلك، وإن كانت قليلة فإنها دالَّة، يمكن الاستنتاج أن مصر بها أزمة استخدام غير رشيد للدواء. الإفراط في وصف المستحضرات الدوائية من قبل الأطباء ظاهرة مألوفة في الدول النامية، ومصر من الدول المرتفعة نسبيًّا في نصيب الفرد من الأدوية الموصوفة طبيًّا (prescription med-icines). وبسبب غياب إنفاذ قواعد صرف الدواء من الصيدليات وقوانينها في مصر، فإن إمكانية صرف الأدوية بدون تذكرة طبية أدت إلى انتشار ظاهرة الوصف الذاتي للأدوية وهي من المشكلات التي تواجهها مصر مثلها مثل دول نامية أخرى عديدة لا يوجد بها تفعيل حقيقي للسياسات الدوائية الضابطة لممارسات التذاكر الطبية وصرف الدواء.

في ضوء عشوائية ازدياد أعداد المستحضرات الدوائية المتداولة في السوق المصرية، والتي تستدعي التقنين من أجل تحكُّم أفضل في أسعارها ومأمونيتها وفعاليتها،[52] فإن ترشيد استخدام الدواء من شأنه تقليل التكاليف بالنسبة للأفراد وللدولة على السواء.

علاوة على ذلك، هناك أسباب أخرى تستدعي استخدامًا أكثر رُشدًا للدواء من منظور الصحة العامة. أهمها هو مواجهة **المقاومة البكتيرية المتزايدة للمضادات الحيوية المتاحة، والتي** ظهرت كإحدى النتائج السلبية للاستخدام غير الرشيد للمضادات الحيوية حول العالم. هناك صحوة واهتمام كبيران بهذا الملف بين واضعي سياسات الصحة والدواء عالميًّا، إذ إنه من المتوقع –في حالة عدم التعامل مع هذه الأزمة– أن تحدث ردة طبية لحقبة ما قبل المضادات الحيوية.

51- Sallam, S.A., Khallafallah, N.M., Ibrahim, N.K. & Okasha, A.O. (2009) . Pharmaco-epidemiological study of self-medication in adults attending pharmacies in Alexandria, Egypt. Available at: http://www.who.int/iris/handle/10665/117686

52- محمد رؤوف حامد. 2016. نحو سياسة للاستنهاض الدوائي. أحوال مصرية. العدد 62 خريف 2016. مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية.

ويأتي ذلك على خلفية أنه لم يتم تطوير أي مضادات حيوية جديدة في الخمس والعشرين سنة الأخيرة، وحاليًا يُقدر عدد الوفيات الناتجة عن المقاومة البكتيرية بأكثر من 700.000 نسمة سنويًّا حول العالم. في حالة عدم مواجهة مشكلة المقاومة البكتيرية من المتوقع أن يصل عدد الوفيات إلى 10 ملايين شخص سنويًّا بحلول عام 2050.[53] ليس من المعقول أن يتحرك العالم في اتجاه ترشيد استخدام الدواء والمضادات الحيوية في حين أنه في مصر تقتصر الجهود في هذا الصدد على أصوات فردية دون وجود سياسة وطنية مفعلة من أجل تنظيم وصف الدواء وصرفه.

سابعا: سياسات تسعير الدواء

منذ خمسينيات القرن الماضي، كان لصناعة الدواء رؤية سياسية أساسها العدالة الاجتماعية والاكتفاء الذاتي، كما أنه تم ترجمة هذه الرؤية في سياسات تسعير تضمن تحقيق التوازن بين الربح والمصالح التجارية للمصنعين من ناحية والضرورة الاجتماعية من ناحية أخرى.[54] ولذلك كان الدواء من السلع التي تخضع للتسعيرة الجبرية من خلال مؤسسات الدولة، كالمؤسسة المصرية العامة لتجارة الأدوية التي أنشئت في الستينيات، ثم لاحقًا ولفترة طويلة اعتمدت سياسة تسعير الدواء في مصر على نظام حساب التكلفة الاقتصادية مع إضافة هامش ربح cost-plus وهو نظام تسعير متحفظ أولويته السيطرة على سعر الدواء في السوق والإبقاء عليه تحت سقف معين يضمن جعله في متناول يد المريض. أقرَّ هذا النظامَ قراران وزاريان عامي 1990[55] و1991[56] كما نصًّا على تحديد

53- O’Neill, J (2014) Antimicrobial Resistance: Tackling a crisis for the health and wealth of Nations. The review on antimicrobial resistance. Available at: https://goo.gl/RpuUTr

54- Galal, E. E. (1983) ‘National Production of Drugs: Egypt’, World Development, 11(3), 237–41.

55- Egypt, Arab Republic of (1991) Minister of Health Decision 314/1991 on rules and principles of pricing of locally produced medicines, pharmaceutical preparations, and profit regulation thereof. Official Gazette (272), 1 December 1991

56- Ministry of Health (1991) Decree 150/1990. Official Gazette (4), 5 January 1991

هامش ربح المصنع والموزع والصيدلي عن طريق تفصيل عملية التسعير تحت بنود التكاليف المباشرة وغير المباشرة، مع إضافة هامش ربح المنتج، ومصروفات التوزيع، انتهاء بكيفية تحديد السعر النهائي للبيع للجمهور. ونصت القرارات على إجراء مراجعات دورية لأسعار الأدوية. من أجل نجاح حساب التكلفة الاقتصادية كان على مصنعي الدواء تقديم ما يثبت تكلفة التصنيع بداية من المواد الخام وأي خامات مستوردة وحتى مصروفات التشغيل في المصانع.

في السنوات الأخيرة تغيرت سياسة تسعير الدواء تغيرًا جذريًّا باستقدام نظام التسعير عن طريق المرجعية الخارجية External reference pricing عام 2009 (قرار وزاري 2009/373) [57] والذي تم لاحقًا دمجه مع نظام حساب هامش الربح عام 2012 (قرار وزاري 2012/499).[58]

يقسّم قرار تسعير 2012/499 القائم حاليًا المنتجات الصيدلية التي لا تندرج تحت المواد الخام إلى ثلاث مجموعات: المبتكرة innovator أي التي لا تزال تحت الحماية كبراءة اختراع بقانون الملكية الفكرية (وتُدعى أيضًا branded وأحيانًا بشكل خاطئ «الأصلية») وغالبًا ما تكون مستوردة، والمستحضرات المستوردة الجنيسة imported generic والمستحضرات المحلية الجنيسة local generic. يتم تحديد سعر البيع للمستهلك بالنسبة للمستحضرات الدوائية الخاضعة للحماية كبراءة اختراع بحسب أقل سعر بيع في أماكن تسويقها. ويضم قرار التسعير 2012/499 قائمة من 36 دولة من أجل الاسترشاد بأسعار الأدوية بها. ينص القرار على أنه في حالة وجود المستحضر في أقل من خمس دول فإن تسعيره يتم عن طريق دراسات المقارنة بينه والبدائل العلاجية المتاحة، أو بالاستناد إلى أقل سعر له في الخمس دول. يتقدم صاحب ملف تسجيل الدواء إلى الإدارة المركزية لشؤون الصيدلة بقائمة لأسعار الدواء في الدول التي يتم تسويقه بها، بالإضافة إلى أي خصومات يتم منحها في تلك الدول. يحق

57- Ministry of Health (2009) Ministerial Decree 373/2009 on pricing of human pharmaceutical preparations. Official Gazette (220), 24 September 2009

58- Ministry of Health and Population (2012) Decree 499/2012 on pricing of human pharmaceutical preparations. Official Gazette (153), 3 July 2012

للجنة التسعير الرجوع لأي من الدول التي يوجد بها المستحضر كما أنه يمكن للإدارة المركزية التواصل بشكل مباشر مع الجهات الرسمية في أي دولة للتحقق من الأسعار المقدمة. أما بالنسبة للمستحضرات الجنسية محلية الصنع أو المستوردة فيتم تسعيرها بتخفيض نسبة محددة من سعر المستحضر المبتكر وتتراوح النسب ما بين 30% و35% و40%.

بالنسبة إلى المستحضرات ذات الطبيعة الأكثر تعقيدًا، أي متقدمة التكنولوجيا، فالإدارة المركزية لشئون الصيدلية تقوم بإجراء بحوث اقتصاد-دوائية -pharma coeconomics من أجل التوصية بأسعارها.[59]

ينص القرار على مراجعة أسعار المستحضرات الدوائية كل خمس سنوات، أو كل ثلاث سنوات أو في بعض الحالات المحددة مثل تغير أسعار صرف العملة بمعدل 15% أكثر أو أقل في عام واحد، أو عند طلب إحدى الشركات مراجعة أسعار منتجاتها بحيث لا يتعدى الطلب 5% من مستحضراتها في العام.

بالنظر إلى سياسة التسعير تلك، من غير الصعب استنتاج ما يلي: 1) حتمية ارتفاع أسعار الدواء بسبب ربط الأسعار محليًّا بأسعار السوق في الخارج. فأسعار الدواء المعلنة للمستهلك لا تعكس مثلًا الأسعار التي تحصل عليها الجهات الحكومية من أجل صرفها من خلال المنظومة التأمينية مثلًا، كما أن التحصل على هذه الأسعار أما ليس سهلًا بسبب تكتم الشركات على تفاصيل اتفاقاتها مع الحكومات.

2) صعوبة تطبيقها سواء فنيًّا أو إجرائيًّا؛ وذلك بسبب إلزام المتقدم للتسعير بتقديم أسعار المنتج في الخارج مما يعني إمكانية التقدم بأسعار بشكل انتقائي. كما أن قائمة الـ 36 دولة منها العديد من الدول ذات أسعار دواء مرتفعة جدًّا، وبسبب تغطية المواطنين بالتأمين الصحي فإنه قلما يلجأ المرضى للإنفاق الخاص على الدواء. علاوة على ذلك، لا توجد مبررات علمية لاختيار تلك الدول كمرجعية للتسعير في مصر، فالقائمة تشمل مثلًا سويسرا والمملكة المتحدة، حيث الدواء مرتفع السعر جنبًا إلى جنب مع الهند، حيث هناك صناعة جنيسة قوية، وأسعار في متناول اليد.

مؤخرًا تم إنشاء وحدة لاقتصاديات الدواء بوزارة الصحة من أجل دعم إجراءات

59- https://www.ispor.org/HTARoadMaps/EgyptPH.asp4

تسعير المستحضرات الدوائية وقرارات تغطية تكلفة العلاج.[60] جاء ذلك على خلفية غياب دراسات اقتصاديات الدواء pharmacoeconomics التي من شأنها دعم اتخاذ القرارات المتعلقة باختيار المستحضرات الدوائية وتسعيرها عن طريق تقييم الفائدة الإكلينيكية في مقابل التكلفة، على عكس القياس بمعيار واحد يقتصر على تدني سعر الشراء.

سعر الدواء في مقابل القدرة على تحمل تكلفته

على الرغم من تمتع مصر بصيت جيد حول اعتدال أسعار المستحضرات الدوائية بها، كونها من بين أقل الدول في منطقتها في أسعار الدواء،[61] فإن جوانب التسعير والقدرة على تحمل الإنفاق (القدرة الاقتنائية) affordability ليست من ضمن الموضوعات التي تمتعت بالبحث الكافي. على سبيل المثال، حاليًا لا توجد قاعدة بحثية كافية لدعم منظومة التسعير القائمة من ناحية قدرة المريض المصري المتوسط على تحمل الأسعار الناتجة عنها. ثمة أبحاث قليلة عن قدرة تحمل الإنفاق، معظمها غير منشور، ترجع إلى عام 2007 أي قبل ظهور منظومة التسعير الحالية. حتى الآن ليس من الواضح ما إذا كانت مستويات تحمل الإنفاق على الأدوية قد تغيرت، خصوصًا أنه من المتوقع أن يرفع نظام التسعير الحالي أسعار الأدوية على المدى البعيد.[62]

60- https://www.valuehealthregionalissues.com/article/S2212-1099(13)00077-0/pdf
Elsisi, G.H., Kaló, Z., Eldessouki, R., Elmahdawy, M.D., Saad, A., Ragab, S., Elshalakani, A.M. and Abaza, S., 2013. Recommendations for reporting pharmacoeconomic evaluations in Egypt. Value in Health Regional Issues, 2(2), pp.319-327.

61- Bahgat H, Wright R (2010) Access to medicines in Egypt: a human rights approach to IP, trade and health. In: Rizk N, Shaver L (eds) Access to knowledge in Egypt: new research on intellectual property, innovation and development. Bloomsbury Academic, New York, pp 56–91

62- Wanis, H. 2015. Pharmaceutical Pricing in Egypt in Babar, Z. 2015 "Pharmaceutical Prices in the 21st Century". Springer International Publishing.

هناك تفاوت كبير بين مستويات تحمل القدرة على الإنفاق على الدواء إذا ما قورنت الأسعار بين القطاعين العام والخاص. على سبيل المثال عند حساب تكلفة العلاج بالقياس إلى دخل عامل غير ماهر بالقطاع الحكومي، فإن تكلفة مستحضر دوائي (جنيس generic) ما داخل منظومة الرعاية الصحية الحكومية سيكلف هذا العامل أجر نصف يوم عمل، في حين أن تكلفة نفس المستحضر في حالة الإنفاق الخاص قد تصل إلى أجر 12.6 يوم لنفس العامل أي 25 ضعفًا. [63]

63- Purchasing a generic medicine for one month's treatment of a chronic condition costs an unskilled government worker less than half a day's wage, while purchasing the same treatment in the private sector would cost the same worker up to 12.6 days' wage. Source: World Health Organisation and Health Action International. 2007. Medicine prices in Egypt. Unpublished report submitted at the WHO/HAI Post-medicine Survey Workshop, Cairo, January 2007

خاتمة: مناقشة وتوصيات

كما تقدم، فإن صناعة الدواء الوطنية في مصر – على مستوى بنيتها الأساسية – من أكبرها في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وعلى المستوى المحلي كانت حتى عهد قريب تغطي معظم احتياجات السوق المصرية من المستحضرات الدوائية الجنيسة بأسعار في متناول يد المريض المصري مقارنة بأسعار المستحضرات التي تحتوي على نفس المواد الفعالة، ولكن تنتجها شركات أجنبية.

سياسيًّا، هناك العديد من الفرص لفتح ملف الدواء في قطاع الصحة والتحسين من أوضاعه. فمثلًا يمثل الدستور المصري فرصة كبيرة في النهوض بقطاع الصحة والدواء في مصر بسبب نصه على الحق في الصحة وزيادة ميزانية الصحة، وذلك على الرغم من التحديات التي تواجه تحقيق ما نصَّ عليه، إلا أنها نصوص لا ينبغي التقليل من شأنها.

مصر لديها قائمة أدوية أساسية (Essential Medicines List EML) وهي غالبًا تتبع القائمة المقترحة من قبل منظمة الصحة العالمية. القائمة المتبعة تشمل مقترحًا بالمستحضرات الدوائية الآمنة والفعالة الأساسية في جميع المجموعات العلاجية، والتي يجب أن تتوفر في أي منظومة صحية. وجود تلك القائمة من شأنه تعزيز مفهوم الحصول على الأدوية الأساسية، فهي آلية ملزمة للدولة. غالبًا ما تكون الأدوية بالقوائم الأساسية ذات تكلفة مقبولة، كما من الجائز أن يتم تصنيع معظمها محليًّا. بالإضافة إلى ذلك، من المهم جدًّا وصف وصرف الدواء باستخدام أسماء مركباتها، أي الأسماء الدولية غير المسجلة الملكية INNs، وليس الأسماء التجارية Brand names. إلى جانب عدم قصر الفاعلية –ذهنيًّا–على مستحضرات بعينها، استخدام INNs من شأنه إعطاء المريض خيار التكلفة المقبولة بحسب الدواء الذي يختاره.

قطاع الدواء المصري يحظى باهتمام عالمي في أوساط المهتمين بعلاج فيروس سي، فمن ناحية أتى هذا الاهتمام بسبب ارتفاع معدلات الإصابة في مصر لتصبح الأعلى عالميًّا (مما جعل من مصر نموذجًا علاجيًّا فريدًا تنتظر الدوائر المتخصصة نتائجه) ومن ناحية أخرى – وهي الأهم حاليًا – دخول الشركات المصرية معترك التصنيع الجنيس لعلاج فيروس سي على اختلاف أنواعه ومجموعاته (سوفوسبوفير وداكلاتاسفير ولاديباسفير، إلخ) بأسعار منافسة جعلت من تلك

الشركات طرفًا في السوق العالمية. ساعد على ذلك مساهمة علمية كبيرة من جانب مكتب براءات الاختراع المصري الذي كان طرفًا مهمًّا في ملف فيروس سي بسبب كفاءة الصيادلة من فاحصي طلبات براءات الاختراع الذين —في ظل قضية صحة عامة بحجم فيروس سي–أقروا بعدم استيفاء سوفوسبوفير (كمثال) لمعايير براءات الاختراع، وبناء عليه تمكنت الشركات المصرية من إنتاج نسخ جنيسة منه. الاهتمام بالصناعة الوطنية هو الطريق المستدام لضمان الحصول على الدواء في مصر (ولتكن الهند مثلًا هي النموذج للمقاربة هنا).

إلى جانب الدستور المصري، هناك العديد من التشريعات الأخرى التي تؤثر في الصحة، وفي الحصول على الدواء، ومنها على سبيل المثال قوانين التأمين الصحي، وأهمها الآن على الساحة قانون التأمين الصحي الشامل الذي تدور حوله مناقشات ما بين مؤيد ومعارض ومتحفظ، بالإضافة إلى التشريعات المتعلقة بالتصنيع والتسجيل والتسعير للمستحضرات الدوائية.

فمثلًا قرارات التسعير تعبر عن سياسات تسعيرية من شأنها أن تؤثر بشكل كبير على إتاحة الدواء سواء بالسلب أو الإيجاب. تسعير الدواء في مصر تعرض لتغيرات جذرية عبر السنوات الماضية، حيث انتقل الدواء في مصر من التسعير بنظام cost-plus وهو تكلفة التصنيع مضافًا إليها هامش ربح، إلى التسعير بنظام المرجعية الخارجية External reference والذي يربط تسعير الدواء محليًّا بأسعار نفس المستحضر في عدد من الدول الأخرى. هذا النظام لاقى تحفظات وانتقادات من جانب قطاع الصناعة — والتي كانت منتقدة للنظام الأقدم –بسبب عدم التفاته إلى التكلفة التصنيعية، وأهمية تحقيق ربح مناسب، ومن جانب الباحثين والمجتمع المدني بسبب توقُّع رفعه لأسعار الأدوية بشكل مستمر، إذ ينصُّ على مراجعة أسعار جميع المستحضرات كل خمس سنوات.

هناك حاجة للربط بين السياسات الوطنية والمستجدات على الساحة العالمية بشكل أفضل. بالطبع يحدث مثل هذا الربط في الأوساط الأكاديمية، إلا أن الجهات الحكومية لا تعوزها العلاقات مع الجهات الأكاديمية والبحثية من أجل تطوير سياساتها استنادًا إلى أحدث الدراسات والتقارير الصادرة عن الجهات الدولية أمثال منظمات الأمم المتحدة.

على سبيل المثال تقرير اللجنة رفيعة المستوى التابعة للأمين العام للأمم المتحدة

المعنية بالحصول على الأدوية: تشجيع الابتكار، والحصول على التقنيات الصحية، وهي اللجنة التي أنشأها الأمين العام للأمم المتحدة في عام 2015 تماشيًا مع رؤية جدول أعمال الأمم المتحدة لعام 2030، من أجل تقديم اقتراحات تهدف إلى تحفيز الابتكار في مجال التقنيات الطبية من أجل زيادة فرص الحصول على الأدوية. كان من ضمن مهام اللجنة مراجعة الاقتراحات التي تقدمت بها مختلف الجهات حول العالم وتقييمها، والتوصية بحلول سياسية لمعالجة الفجوات الناتجة عن عدم اتساق حقوق المخترعين والقواعد التجارية من ناحية، والقانون الدولي لحقوق الإنسان والمبادئ والمصالح المتعلقة بالصحة العامة من ناحية أخرى.[64] وهي التوصيات التي ظهرت في تقرير اللجنة النهائي الذي اعتبره المجتمع المدني الدولي انتصارًا لمبادئ الحق في الصحة والحصول على الدواء.

64- الأمم المتحدة. سبتمبر 2016. تقرير اللجنة رفيعة المستوى التابعة للأمين العام للأمم المتحدة المعنية بالحصول على الأدوية: تشجيع الابتكار والحصول على التقنيات الصحية، CQyZiW/gl.goo//:https

الفصل الثالث

سياسات الحماية الاجتماعية والعدالة الاجتماعية في مصر

محمد جاد*

* مساعد باحث: عبد الحميد مكاوي.

تقوم سياسات الحماية الاجتماعية في مصر على أشكال من الإنفاق الممولة جزئيًا من الاشتراكات، المعاشات والتأمين الصحي، وأشكال أخرى ممولة بالكامل من الخزانة العامة سواء في صورة تحويلات نقدية للفئات المهمشة أم أشكال أخرى من الدعم المعمم المتاح للمواطنين بدون النظر لمستوى دخل المتلقي.

وتتلقى سياسات الدعم المعمم انتقادات عدة، سواء من حيث فعاليتها (مدى إفادتها للفئات المحتاجة للدعم) أم من حيث رشادة نفقاتها ومدى إضرارها بالمالية العامة، وهو ما دفع الدولة للتوسع في المعاشات الممولة بالكامل من الخزانة العامة أو ما يمكن أن يسمى بالدعم النقدي أو التحويلات النقدية الموجهة للفقراء، باعتبارها أداة أكثر فعالية وترشيدًا على المستويين الاجتماعي والمالي.

وفي هذه الورقة سنسعى لتحليل سياسات الحماية الاجتماعية في مصر ومدى قدرتها على سد فجوة اللامساواة في توزيع السلع والخدمات الأساسية، حيث إن رصد غياب العدالة في توزيع السلع والخدمات هو الطريق الوحيد الذي يمكننا من تقدير حجم المساعدات التي تحتاجها الفئات المهمشة ونمط هذه المساعدات وتوزيعها، ومن ثم يوصلنا ذلك إلى تقييم الأثر الاجتماعي للتحويلات النقدية الموجهة للفقراء التي أصبحت الدولة تعتمد عليها بشكل رئيس في ظل تخارجها من الدعم المعمم.

أولا: مفهوم الحماية الاجتماعية في الدستور والمواثيق الدولية:

يكفل العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الذي وقعت عليه مصر[65] في المادة 11 «حق كل شخص في مستوى معيشي كافٍ له ولأسرته، يوفر ما يفي بحاجتهم من الغذاء والكساء والمأوى. وعلاوة على ذلك، تكفل المادة حق كل شخص في تحسين متواصل لظروفه المعيشية. وطبقًا

65- الجريدة الرسمية العدد رقم 14 في 1982/4/8 وعمل به اعتبارا من 1982/4/14 بعد مرور ثلاثة أشهر على التصديق وذلك عملا بالمادة 27 من الاتفاقية.

للمادة، تتعهد الدول الأطراف الموقِعة على الاتفاقية باتخاذ التدابير اللازمة لإنفاذ هذه الحقوق.

وفي مادته الخامسة، يقطع العهد بأن ليس في أحكامه ما يجوز تأويله على نحو يعطي لأي دولة أو شخص أو جماعة الفرصة في إهدار أي من الحقوق المذكورة فيه أو تقييدها.

وتعد المساعدات الاجتماعية وشبكات الحماية إحدى الأدوات الرئيسة التي تعتمد عليها الدول لتحقيق أهدافها الاجتماعية، ويُعرّف البنك الدولي مفهوم شبكات الحماية والمساعدات الاجتماعية بأنه يشمل تحته[66] كل أنواع البرامج التي لا تقوم على المساهمات (الاشتراكات التي يقدمها المستفيدون من هذه الحماية) وقد صممت هذه البرامج لإعطاء مساحة للدولة للتدخل من أجل الوفاء بالتزاماتها ناحية الفئات الهشة لحمايتها من أشكال الفقر المزمن والفقر المطلق. ويضم هذا النوع من السياسات برامج الدعم النقدي المشروط وغير المشروط والمعاشات غير المرتبطة باشتراكات والدعم السلعي للغذاء وبرامج التغذية المدرسية علاوة على سياسات الإعفاء من بعض الرسوم.

وبجانب دعم الغذاء، يشمل الدعم السلعي في مفهوم البنك الدولي أيضًا دعم الملابس والمستلزمات المدرسية والمأوى، والدعم السلعي للفلاحين الذي يشمل دعم البذور والأسمدة وأسعار الأدوات الزراعية والمواشي ومواد البناء.

هذا بجانب سياسات التأمين الاجتماعي وهي برامج قائمة على الاشتراكات المحصَلة من المستفيدين بهذا التأمين، التي صُممت لمساعدة الأفراد على تخطي الصدمات المفاجئة في مستوى دخولهم نتيجة للمرض أو الإعاقة أو الشيخوخة والكوارث الطبيعية.

ويُلزم الدستور المصري،[67] في مادته 93، الدولة بالاتفاقيات والعهود والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان التي تُصدق عليها مصر، ويعطي لها قوة القانون. ويضيف في المادة الثامنة أن الدولة تلتزم بتحقيق العدالة الاجتماعية وتوفير سبل التكافل الاجتماعي، بما يضمن لجميع المواطنين الحق في حياة كريمة.

66-The state of social safety nets, March, 2018, World bank group, https://goo.gl/cmECmE

67- الموقع الرسمي للجنة الخمسين لتعديل الدستور. http://sharek.dostour.eg/

خلفية نظرية عن الدعم النقدي:

شهدت دول ما بعد الثورة الصناعية محاولات كثيرة لإنهاء الفقر أو احتوائه من خلال محاولة فهم أسبابه في دُول ما بعد الثورة الصناعية. ويمكننا القول بأن هذه المعُضلة أصبحت موضوعًا للبحث الجاد مع نمو توافق عام صريح على وجود عَقد اجتماعي ذي فاعلين ثلاثة هم: الدولة، المجتمع، وأخيرًا السوق. وأصبح على الدولة بوصفها وسيط بين الأخيرين أن تلعب دورًا لتنظيم العلاقة بين كل منهما[68]. ومن ثم، تطور الحديث حول طبيعة دور الدولة تجاه الفقراء عن طريق السياسات الاقتصادية مثل الدعم والمعاشات النقدية.

وكانت محاولة تعريف الفقر على الدوام مدخلًا أساسيًا لمحاولة فهم أسبابه الاقتصادية والاجتماعية واقتراح حلول له. غير أن تلك الحلول، وفي القلب منها دور الدولة، تأثرت بطبيعة الحال بالتعريفات والأسباب المختلفة التي قدمتها كل من المدارس الاقتصادية الأبرز في القرنين الماضيين والنصف الثاني من القرن الثامن عشر[69]

ويشير كل من فيليب دايفيس وسانشيز مارتينيز في عرضهما للنظريات الاقتصادية حول الفقر، والذي اعتمدنا عليه هنا بشكل أساسي لتقديم رؤية عامة مختصرة، يشير إلى أن مفهوم الفقر ارتبط عادةً في المدارس الاقتصادية المختلفة بمحدِدين رئيسيين هما: الفقر المطلق والفقر النسبي. بجانب عددٍ آخر من «المفاهيم المتنازع عليها» مثل خط الفقر وفخ الفقر ودورة الحرمان[70]. ويضيف الباحثان أنه لا يمكن دراسة احتياجات شخص فقير بمعزل عن البيئة الاقتصادية والاجتماعية التي يعيش فيها، بحيث يتم تحديد العوامل التي تجعل منه فقيرًا بالمقارنة ببيئته المحيطة، ومراعاة تغير تلك العوامل عبر الزمن نتيجة لتطور المجتمعات، وأيضًا عبر المكان، أي بتغير الظروف والاحتياجات والثقافة في المجتمعات المختلفة.

68- Unwin J, 2014. Discussion Paper: Poverty, inequality and a modern social contract relevant for a changing world. Joseph Rowntree Foundation (JRF).

69-Philip Davis & Sanchez Martinez, Discussion paper no.435. A review of the economic theories of poverty, National Institute of Economic and Social Research, 20 August, 2014.

70- IBID.

الفقر المُطلق: هي حالة الفقر التي تتميز بالحرمان الكامل من القدرة على الوصول إلى الاحتياجات الإنسانية الأساسية، مثل الغذاء ومياه الشرب النظيفة والتطعيمات الدوائية والمأوى والخدمات الصحية والتعليمية[71].

الفقر النسبي: قياس الفقر نسبة إلى المجتمع والفترة الزمنية، ويهتم القياس هنا بتوزيع الثورة وفوارق الدخول[72].

خط الفقر: الحد الأدنى من الدخل اللازم لعيش حياة كريمة في دولة ما. وقد حدد البنك الدولي الحد الأدنى العالمي عام 2005 عند 1.25 دولار يوميًا[73]. ورفعه إلى 1.9 دولار في 2015[74]. وبحسب الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، يُعتبر فقيرًا في مصر من يقل دخله عن 5800 جنيه سنويًا طبقًا لآخر تحديث لخط الفقر القومي الذي يشمل المكون الغذائي للسلع الغذائية الأساسية والمكون غير الغذائي[75].

فخ الفقر: هو ميل حالة الفقر إلى الاستمرار والتجدد ذاتيًا نتيجة عوامل مثل بطء النمو الاقتصادي والزيادة السكانية والظروف البيئية السيئة وصعوبة الحصول على الخدمات[76].

دورة الحرمان: هي ميل حالة الفقر إلى الاستمرار وانتقاله عبر الأجيال داخل العائلة الواحدة في المناطق النائية والفقيرة، بسبب البطالة والحرمان من الخدمات الأساسية مثل التعليم والصحة والسكن الملائم[77].

وفي محاولة تعريف الفقر بمعناه النسبي، يرى آدم سميث، أهم روّاد المدرسة الكلاسيكية، أن «قميصًا مريحًا من الصوف في هذه الأيام (أي القرن الثامن

71- Indicators of poverty and hunger, United Nations, (2005).

72- Philip Davis & Sanchez Martinez. 20 August, 2014. Discussion paper no.435. A review of the economic theories of poverty. National Institute of Economic and Social Research.

73- IBID.

74-FAQs: The world poverty line and FAQs: Global Poverty Line Update, The world bank, 30 September, 2015.

75- الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، خط الفقر القومي. https://goo.gl/H2nL5F

76- Azariadis & Stachurski. (2005), Poverty traps. Handbook of Economic Growth. Volume 1, Part A, 2005, Pages 295384-.

77- Oxford index definitions. From cycle of deprivation in A Dictionary of Sociology »

عشر) أصبح جزءًا أساسيًا من المظهر اليومي اللائق للعامل في أوروبا، برغم أن الشعوب الأوروبية عاشت طويلًا من دون الحاجة للقمصان الصوف. وأنه قد يكون من العار أن يخرج العامل إلى الشارع بدون قميص من الصوف حيث يظُهره ذلك أفقر من زملائه، ما يمكن أن يعكس خطًأ قلة مهارته في عمله[78].

وتُعتبر المدرستان الكلاسيكية والنيوكلاسيكية صاحبتي التعريف الأساسي للفقر في القرن التاسع عشر، وتُشكلان معًا مجموعة المبادئ والتصورات التي ترتكز إليها السياسة الاقتصادية في وقتنا الحالي. وجاءت التعريفات في المدارس اللاحقة إما انطلاقًا منهما أو نقدًا لهما أو رفضًا كليًا لما قدمتاه. وربما أهم ما جاء لاحقًا هي النظرية الماركسية التي قدمت تصورًا مختلفًا كليًا انطلاقًا من الرفض التام للنظام الاقتصادي والاجتماعي، والنظرية الكينزية التي قدمت تصورًا جديدًا لدور الدولة تجاه الفقر[79].

الفقر ودور الدولة عند المدرسة الكلاسيكية:

يمكن تلخيص رؤية المدرسة الكلاسيكية للفقر وأسبابه بالنظر إلى «نظرية السلوكية». تُرجع السلوكية الفقر إلى أسباب تخص في مجملها الفقراء أنفسهم، فقبل ظهور عوامل العرض والطلب النيوكلاسيكية، افترضت النظرية الكلاسيكية بالأساس أن قيمة المنتج تحددها عوامل الإنتاج فقط، ومن ثمّ فإن الأجر بوصفه عائدًا على العمل كأحد مكونات عملية الإنتاج كافٍ من وجهة النظر تلك. بينما لم تتناول النظرية الكلاسيكية التفاوت بين العوائد على المكونات المختلفة، فلم تشرح لماذا تزيد العوائد على المِلكية في شكل الإيجار أو الاستثمار في شكل الربح عن الأجر العائد على العمل[80].

السلوكية في تلك الحالة هي مسؤولية الفقراء عن فقرهم بسبب سوء اختياراتهم أو قلة قدراتهم التعليمية والتنافسية ومن ثمّ ضعف إنتاجهم[81].

78- Philip Davis & Sanchez Martinez. 20 August, 2014. Discussion paper no.435. A review of the economic theories of poverty. National Institute of Economic and Social Research.

79- IBID.

80- IBID.

81- IBID.

تقدم المدرسة الكلاسيكية علاوة على ذلك نسقًا ممتدًا للسلوكية يتمثل في فرضية أن الفقر بوصفه موروثًا جينيًا سيكولوجيًا موروث جيني وسيكولوجي ينتقل من جيل من الفقراء إلى آخر جديد من أبنائهم. حيث يُولِّد الفقر فقرًا بسبب نشأة الأبناء في أُسر مُفككة تكيفت في أغلب الحال على سُبل العيش الضيقة[82].

ينحصر دور الدولة –وفي القلب منه المعاشات النقدية والدعم –بهذه المعطيات عند أضيق الحدود الممكنة. فتدخل الدولة يمكن أن يتسبب في حالة من عدم الكفاءة الاقتصادية، وقد تتسبب برامج الرفاه في اعتمادية الفقراء على الأموال التي يتلقونها وتقلل من رغبتهم في العمل. فيجب أن ترتكز وصفة السياسات الاقتصادية للتغلب على الفقر في هذه الحالة على هدف إعادة الفقراء إلى سوق العمل في أقرب وقت ممكن[83].

تعارض المدرسة الكلاسيكية الدعم والمعاشات النقدية بوصفها سياسات اقتصادية لمحاربة الفقر، حيث يمكن أن تتسبب في السقوط في «فخ الرفاه».[84] وأكثر من ذلك، فبحسب المدرسة الكلاسيكية، يمكن لمجموعات لا تعاني من سُبل عيش سيئة أن تختار طواعيةً السقوط في الفقر حتى تستفيد من امتيازات الدعم، ويمكن للدعم النقدي الموجه إلى الأُمهات المطلقات على سبيل المثال أن يتسبب في زيادة نسب الطلاق حتى تحقق الاستفادة[85]. ويميل رواد المدرسة الكلاسيكية إلى إعطاء الأولوية لسياسات التنمية الأكثر شمولًا بشكل عام، وتطبيق برامج الدعم محددة الوقت والمشروطة بتطور قدرات العمل من أجل الانضمام إلى السوق مرة أخرى[86].

82- Blank, R. (2010), Selecting among anti-poverty policies: Can an economist be both critical and caring? Review of social economy. Vol,61.

83- Philip Davis & Sanchez Martinez. 20 August 2014. Discussion paper no.435. A review of the economic theories of poverty. National Institute of Economic and Social Research.

84- المقصود بفخ الرفاه هو أن يفقد الفقراء الدافع للعمل، حيث يُنّمون اعتمادًا على الدولة بسبب سياسات الدعم والمعاشات النقدية العمومية غير المشروطة.

85- Blank,R. (2010), Selecting among anti-poverty policies: Can an economist be both critical and caring? Review of social economy.Vol,61.

86- IBID.

الفقر ودور الدولة عند المدرسة النيوكلاسيكية:

قدمت المدرسة النيوكلاسيكية تفسيرًا مماثًلا لما قدمته المدرسة الكلاسيكية حول أسباب الفقر، ولكن أرجع مفكرو النيوكلاسيكية دوافع هذه الأسباب إلى عوامل خارجية تتعلق بفشل ديناميات السوق أحيانًا، وليس بأسباب سيكولوجية أو جينية. الاختيارات الخاطئة عند النيوكلاسيكية قد تتعلق بنقص المعلومات عند الأفراد حول حالة السوق، كما يمكن أن يلعب التردد في تلك الاختيارات بالأساس دورًا، نظرًا لأن الفقراء أكثر تأثرًا بالصدمات من غيرهم، فهم أكثر عُرضة للضرر المادي في فترات الركود الاقتصادي بشكل عام أو الأزمات الصحية لأحد أفراد العائلة على سبيل المثال[87]. وبشكل كبير، فإن المدرستين تتشاركان التشكك نفسه حول تدخل الدولة، وقد تقوم الدولة بدور في هذه الحالة من خلال سياسات تهدف إلى تقليل المخاطر على الفقراء على نطاق ضيق[88].

تستحوذ معدلات الدخل والإنفاق على الأهمية في الأدبيات النيوكلاسيكية حول تحليل الفقر، حيث يمكن تحليله من خلال قياس استهلاك الأفراد وتخفيف حدته من خلال زيادة الدخل، ما يمكنهم من زيادة قوتهم الشرائية والحصول أيضًا على الخدمات التي لا يتمكنون من الوصول إليها، ويقصد هنا الإشارة إلى مفهوم المنفعة الإضافية Utility، حيث إن كل استهلاك أكثر لدى الأفراد الأكثر فقرًا يشكل منفعة إضافية أكبر نسبيًا من كل استهلاك أكثر لدى الأفراد الأغنى.[89] كما يشكّل أيضًا امتلاك الأصول والمدخرات أهمية عند أصحاب تلك النظرية في الوقت الحالي، فيعتبر امتلاك الأصول والمدخرات واقيًا من الأزمات الاقتصادية ويبقى مالكوهم أقل تأثرًا بالتغيرات في دخولهم من غيرهم[90].

87-Davis E. P. (2007), "A confrontation of economic and theological approaches to "ending poverty" in Africa", Working paper, Brunel University and London School of Theology.

88-Banerjee & Duflo. (2007), Journal of Economic Perspectives—Volume 21, Number 1—Winter 2007—Pages 141–167.

89- Bhalla, S. (2002), « Imagine there's no country: poverty, inequality and growth in the era of globalization», Institute for International Economics, Washington, DC.

90- Ulimwengu, J. (2008), "Persistent poverty and Welfare Programs in the United States", IFPRI Discussion Paper 00818.

وبالأخص المدخرات بجانب التأمينات والمعاشات التي تقدمها الدولة لطبيعتها الأكثر سيولة من الأملاك.

وبحسب دايفيس ومارتينيز، فإن الفقراء أقل قدرة بطبيعة الحال على الامتلاك، وعلاوة على ذلك، فهم أقل قدرة على الادخار نتيجة لضعف دخولهم. وينقل الكاتبان عن جونسون ومايسون في 2012، أن تسهيل وصول الفقراء إلى الخدمات البنكية قد يساهم في تعزيز قدرتهم على الامتلاك والادخار عن طريق الخدمات المساعدة المختلفة التي تقدمها البنوك. فيتعين على الدولة هنا أن تساهم في تعزيز قدرة الفقراء على الوصول إلى خدمات ائتمانية قليلة التكلفة[91].

إذا، برغم اتفاق المدرستين بشكل كبير، فإن النيوكلاسيكية ركزت على فشل السوق من حيث عدم توافر المعلومات وصعوبة الحصول على الخدمات، ورأت أن الإصلاح المؤسسي وتطوير البنية التحتية يمكن أن يساهما في حل مشكلة الفقر.

الاستثمار الاجتماعي والسياسات الضريبية ذات الطبيعة التوزيعية، الفقر ودور الدولة عند الكينزية:

يكمن الاختلاف الأساسي بين الكينزية من ناحية والكلاسيكية والنيوكلاسيكية من ناحية أخرى، في تركيز المدرسة الكينزية في تفسير أسباب الفقر على السياسات الاقتصادية الكُلية بدلًا من التركيز على ما سُمي بسيكولوجية الفقر أو سلوك الفقراء، وغيرهما من الأسباب المتعلقة بالأفراد، وليس بديناميكيات السوق ولا السياسات الاقتصادية. الفقر عند الكينزية نتيجة لضعف النمو الاقتصادي أو غياب الاستثمار العام في التشغيل، فاختيارات الأفراد الخاطئة هي نتيجة عدم وجود فرصة لتنمية الثروة البشرية عن طريق الاستثمار العام في التعليم. الاختيارات الخاطئة إذًا تحدث بسبب غياب الفرص وليس العكس[92].

91-Johnson C K and Mason P L (2012), "Theories of poverty, traditional explanations and new directions" in ed. Jefferson, P."The Oxford Handbook of the Economics of Poverty", Oxford University Press.
92- Philip Davis & Sanchez Martinez. 20 August, 2014. Discussion paper no.435. A review of the economic theories of poverty. National Institute of Economic and Social Research.

يتعين على الدولة في رأي المدرسة الكينزية، التي تبنتها كثير من حكومات الدول الأوروبية بعد أزمة الكساد الكبير في نهاية عشرينيات القرن الماضي، وتوسعت فيها بعد نهاية الحرب العالمية الثانية حتى السبعينيات، يتعين عليها دور توسعي كبير بعكس المدارس الاقتصادية السابقة. فمن الاستثمار في التشغيل لمحاربة البطالة التي تعتبرها غير اختيارية، إلى الاستثمار في التعليم العام لتنمية الثروة البشرية، إلى سياسات ضريبية تستهدف إعادة توزيع الثروة، سواء في شكل تطوير وتحسين الخدمات العامة أم في شكل نقدي (زيادة في الأجور والمعاشات على سبيل المثال)[93].

يجادل الكينزيون بأن ضعف الاستثمارات الخاصة والميل إلى الادخار قد يؤديان من ثمّ إلى ضعف الطلب على العمالة وزيادة البطالة والفقر، هنا يجب على الدولة التدخل عن طريق توجيه أموال الضرائب للاستثمار في التشغيل وتشجيع المستثمرين على ضخ أموالهم في استثمارات مربحة باستخدام السياسات الضريبية[94].

تُعطي الكينزية أهمية قصوى للتشغيل بوصفه أداة لمواجهة الفقر، وتعتبر البطالة ونتائجها المباشرة من عدم وجود أجر ثابت أو امتيازات وظيفية للأفراد سببًا أساسيًا للفقر[95]. وكنتيجة غير مباشرة، تحد نسبة البطالة المرتفعة من قدرة العمال على التفاوض من أجل أجور وظروف عمل أفضل[96]. وينقل ديفيز ومارتينيز عن رواد المدرسة الكينزية أن الاستثمار في البنية التحتية لتشجيع الاستثمار الخاص وتمويل التعليم العام لتوفير العمالة الماهرة لهذا الاستثمار أداتان أساسيتان للتغلب على البطالة ودفع النمو الاقتصادي ومن ثمّ رفع المعدل العام للأجر. وبرغم قدرة التشغيل الكثيف ومعدلات النمو الاقتصادي المرتفعة على رفع المعدل العام للأجور والتغلب على الفقر المطلق، يشير عدد من الكينزيين الحاليين إلى تأثيره

93- IBID.

94- IBID.

95- Jefferson, P. (2012),»The Oxford Handbook of the Economics of Poverty», Oxford University Press.

96- Reinstalled, A., Ray J. (2010) ، «Macro determinants of individual income poverty in 93 regions of Europe», CEPS-INSTEAD Working Paper No 201013-.

السلبي على الفقر النسبي؛ حيث إمكانية التفاوت الكبير في الدخول قائمة إن لم يكن هذا النمو مستدامًا وتراعي السياسة المالية التوزيع العادل لعوائده[97].

التضخم بوصفه أحد أسباب الفقر:

تعتبر المدرسة الكينزية معدلات التضخم، وبالأخص في أسعار السلع الأساسية، سببًا لإعادة إنتاج الفقر إن كان التضخم يرتفع بمعدلات أسرع من نمو الأجر الاسمي، ما يدفع الأجر الحقيقي إلى الهبوط بشكل مستمر وتنخفض معه القدرة الشرائية[98].

ارتفاع معدل الدين العام الحكومي بوصفه أحد أسباب الفقر:

عبء الدين الحكومي المرتفع يمكن أن يقلل من قدرة الاقتصاد على الحفاظ على معدلات نمو مرتفعة ومستدامة. وفضلًا عن ذلك، فهو السبب الرئيس في تبني خطط التقشف وتقليل الإنفاق العام والامتيازات الاجتماعية، وبالتالي ارتفاع معدلات الفقر[99].

فقاعات أسعار الأصول العقارية:

بعكس الكلاسيكيين، يرى الاقتصاديون الكينزيون أهمية أن تستثمر الدولة في الإسكان الاجتماعي بوصفه حقًا أساسيًا للفئات المهمشة. ومن ناحية أخرى، لزيادة المعروض من الوحدات السكنية للتأثير على ارتفاع أسعار التمليك والإيجار التي تعد سببًا من أسباب الفقر[100].

97-Sanchez Martinez & Philip Davis, A review of the economic theories of poverty, Discussion paper no.435. National Institute of Economic and Social Research. 20 August 2014.

98-Granville, B., Mallick, S. (2006), "Integrating poverty reduction in IMF-World Bank models", Working Papers id:502, eSocialSciences.

99- IBID

100-Early, D. W., Olsen, E O. (2002), «Subsidized housing, emergency shelters and homelessness: an empirical investigation using data from the 1990 census», Advances in Economic Analysis and Policy, Volume 2, Issue 1.

ثانيا: تحليل سياسات الحماية الاجتماعية في مصر:

تاريخيًا كانت سياسات الحماية الاجتماعية الممولة بالكامل من الخزانة العامة في مصر تقوم على عنصرين رئيسين: الأول كان الإنفاق للحد من زيادة أسعار السلع والخدمات الأساسية لضمان إتاحتها لأوسع شريحة ممكنة من المواطنين. أما العنصر الثاني فهو إلزام الدولة لنفسها بلعب دور رئيس في التشغيل من خلال الضمانات التي منحتها في الستينيات للخريجين بالتعيين لدى الدولة بشروط عمل لائقة.

وفيما يتعلق بالعنصر الأول كانت مصر تتبنى سياسات لتوفير غذاء مدعم منذ حقبة الحرب العالمية الثانية، وقد توسعت في هذه السياسة بقوة مع ارتفاع وتيرة التضخم بقوة بدءًا من السبعينيات. [101]

وبالرغم من أن الحصول على دعم الغذاء يتم من خلال إجراءات لتسجيل البيانات لدى الدولة فإنه كان أقرب للدعم المعمم إذ لم تكن شروط التسجيل تتعلق بمستوى دخل المتلقي، كما كان الخبز المدعم متاحًا حتى 2015 لكافة المواطنين عبر المخابز التي تتعامل مع وزارة التموين، وظل سعره ثابتا منذ 1988 حتى الآن على سعر خمسة قروش.[102]

ولعب دعم الغذاء دورًا أساسيًا في مساندة الفقراء منذ منتصف القرن الماضي، وبالأخص في حمايتهم من السقوط في الفقر أثناء الصدمات التضخمية المفاجئة.

وبالرغم من تراجعه في الثمانينيات نتيجة البدء فيما سُمي بسياسة الترشيد وتحويله إلى دعم انتقائي، فقد استمر في تغطية 88% من المواطنين بنهاية القرن[103].

ويمثل دعم الغذاء أحد المصدات الأساسية التي تعتمد عليها الدولة للحد من تفاقم معدلات الفقر، حيث تقدر دراسة لبرنامج الغذاء العالمي أن زيادة 10% في أسعار الغذاء في مصر، قد تدفع 5.1% إضافية من السكان إلى السقوط في الفقر في حال عدم تعويضهم عن طريق دعم السلع الغذائية[104].

101- محمد جاد وحسناء محمد – النقود وحدها لا تكفي – المبادرة المصرية للحقوق الشخصية – 2018 – https://goo.gl/atTXG2

102- هاميس المناوي – قصة رغيف العيش في مصر – الغد، https://goo.gl/eVcEJt

103- نفس المصدر السابق.

104-The Status Of Poverty And Food Security In Egypt: Analysis And

كما تقدر دراسة أخرى أن 9 في المائة من المصريين كانوا سيسقطون في الفقر في غياب الدعم الغذائي، وذلك خلال الفترة 2008-2009 التي اتسمت بارتفاع أسعار الأغذية.[105]

وفي قلب دعم الغذاء، يشكل دعم رغيف الخبز الأهمية الأكبر والالتزام الأكثر استدامة من الدولة من خلال الدعم التمويني. ووصلت تقديرات عدد المستفيدين من دعم رغيف الخبز ودقيق المستودعات في موازنة 19/2018 إلى 78.6 مليون مواطن بواقع خمسة أرغفة يوميًا للفرد[106].

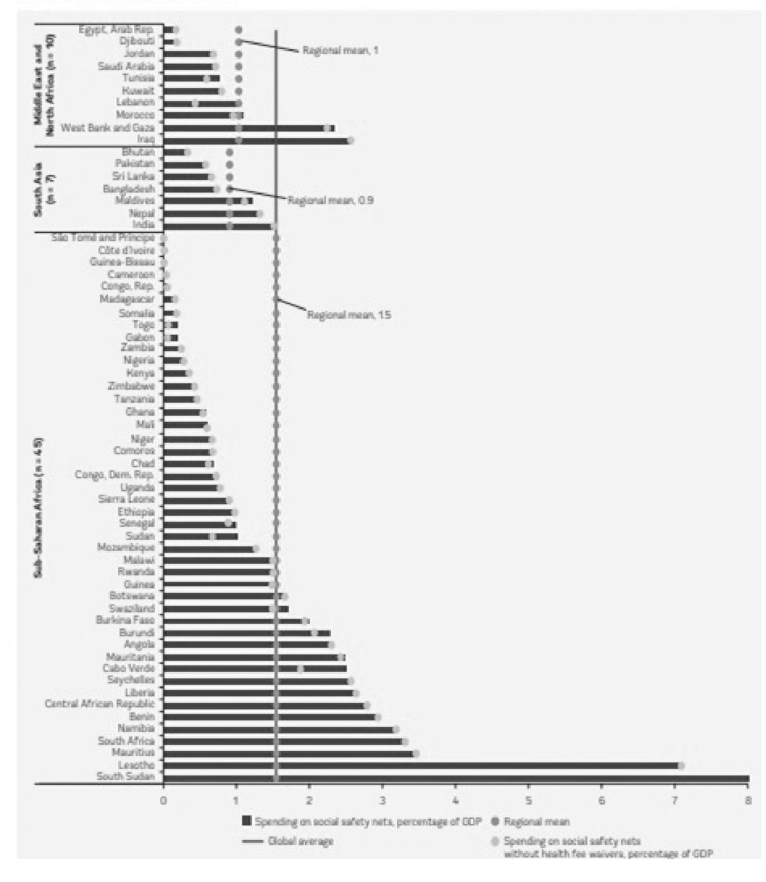
وبجانب دعم الغذاء دأبت الحكومة على الحد من زيادة أسعار المنتجات البترولية والطاقة الكهربائية ومياه الشرب، علاوة على وضع سقف لأسعار الأدوية من خلال لجنة تسعير داخل وزارة الصحة وإتاحة خدمات صحية مدعمة عبر المستشفيات العامة وضمان مجانية التعليم من خلال المستشفيات والجامعات الحكومية.

وبصفة عامة فإن المعدلات الإجمالية للإنفاق الاجتماعي في مصر تعد متدنية إذا ما وضعت تحت المقارنة الدولية، مثل التي يعرضها التقرير الأخير للبنك الدولي عن وضع شبكات الأمان الاجتماعي الصادر في 2018، الذي اشتمل على الرسم التالي، الذي يظهر أن الإنفاق الاجتماعي في مصر كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي يقل عن المتوسط العالمي بل والمتوسط الإقليمي أيضًا.

Policy Recommendations - world food program - p 25.
105-The 1.5 Billion People Question: Food, Vouchers,or Cash Transfers? - chapter 3 - Moustafa Abdalla and Sherine Al-Shawarby - world bank - 2018 - p 110 -, https://goo.gl/7W8SeV

106- البيان المالي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للعام المالي 19/2018، https://goo.gl/LXAJ6X

FIGURE 2.4 Social Safety Net Spending Variations across Countries and Regions: Africa, Middle East and North Africa, and South Asia



أوجه انتقاد سياسات الدعم:

لكن سياسات الدعم تلك تعرضت لانتقادات عدة لإسهامها في تشويه الأسعار (إتاحة سلع بأسعار تقل عن قيمتها الحقيقية)، حيث شجع دعم المنتجات البترولية والكهرباء مثلًا على الاستثمار في صناعات كثيفة الطاقة ورأس المال على حساب صناعات كثيفة العمالة، وهو ما أدى لانخفاض قدرة

الاقتصاد القومي على استيعاب الداخلين الجدد إلى سوق العمل، ولا يساعد على الاستفادة من الوفرة النسبية لعنصر العمل في مصر. كما أن دعم الطاقة أدى إلى تخفيض مصطنع لتكلفة الإنتاج، الأمر الذي يشجع على استمرار بعض المنتجين غير الأكفاء في السوق.[107]

ويدفع الدعم المتاح لجميع المواطنين، بغض النظر عن مستوى الدخل وبدون تحديد للكميات الممكن شراؤها، إلى المغالاة في الاستهلاك نظرًا لعدم تحمل المستهلك التكلفة الحقيقية للإنتاج. كما تشجع سياسة الدعم المعمم على تربح البعض من ازدواجية الأسعار والأسواق للسلعة الواحدة، إذ تشير دراسات إلى أن نسبة مهمة من الدقيق المدعوم تم التربح من بيعها في السوق بفارق سعر يتجاوز 500 % عن ثمنها الأساسي.[108]

وتوصف سياسات الدعم المعمم بأنها غير كفئة لأن خدمات الدولة تكون متاحة بشكل أكبر لسكان الحضر، والفئات الأعلى دخلا تستطيع أن تشتري كميات أكبر من منتجات الدولة الرخيصة، حيث تشير تقديرات إلى أن أغنى 60 % من السكان في مصر كانوا يستحوذون على حوالي ثلثي قيمة الغذاء المدعوم، أما نصيب أفقر 40 % من السكان فلا يتجاوز الثلث.[109]

وأثبت البنك الدولي أن ما بين ربع وثلث الفقراء لا يستفيدون من الدعم، و83% من قيمة هذا الدعم يذهب لغير الفقراء. وربع فئات الأسر الأكثر هشاشة مستبعَدة من المشاركة في نظام التموين. وهو ما قد يعزى إلى أن الفئات الأكثر هشاشة هم ممن يعملون في القطاع غير الرسمي، وأميين ليس لديهم القدرة على التسجيل في بطاقات التموين، لعدم توافر أشياء ضرورية لإتمام التسجيل مثل البطاقات الشخصية.[110]

107- أمنية حلمي -كفاءة وعدالة سياسة الدعم في مصر - ص 13 - المركز المصري للدراسات الاقتصادية - 2005

108- نفس المصدر ص 14

109- نفس المصدر ص 15

110- Soheir Aboulenein, Heba El-Laithy, Omneia Helmy, Hanaa Kheir-El-Din and Dina Mandour - IMPACT OF THE GLOBAL FOOD PRICE SHOCK ON THE POOR IN EGYPT - page 10 - ECES - 2010.

ولكن بالرغم من أن البنك الدولي يعتبر أن دعم الغذاء في مصر تراجعيًا أي أن الإنفاق على السلع المدعمة يزيد في الشرائح الأعلى إنفاقًا، فإنه يرى أن دعم دقيق الخبز البلدي، بكل عيوبه من حيث تهريب الدقيق، دعمًا تقدميًا؛ حيث يوفر امتيازات للفئات الأفقر أكثر 5.8 مرة مما يتم تقديمه للفئات الأغنى.[111]

وفي الوقت الذي مثل فيه دعم الغذاء 4% فقط من مجمل نفقات الأسر على الأغذية، عام 2010-2011، كانت هذه النفقات تمثل 22.5% من مجمل السعرات الحرارية المستهلكة لمجمل السكان، و32.5% من استهلاك الفقراء،[112] وهو ما يعكس قوة تأثير هذا النظام على الفقر بالرغم من كل عيوبه.

رحلة الخروج من الدعم المعمم:

بدأت الحكومة في التخارج من سياسات الدعم المعمم بشكل متدرج مع تعيين حكومة أحمد نظيف (2004-2011) ذات الميول الليبرالية، حيث تجاوزت الدولة السقف المفروض على زيادات أسعار مياه الشرب بدءًا من 2006 وسعت لزيادة أسعار الطاقة في 2007 و2008. [113]

ومع استقرار النظام السياسي بانتخاب عبد الفتاح السيسي رئيسًا للجمهورية، بدأت الدولة من العام المالي 2014-2015 في تطبيق خطة لإعادة هيكلة الدعم المعمم والتحول لمنظومة من الدعم الموجه على أساس دخل المتلقي، وظهر ذلك جليا عندما أعلنت الحكومة نواياها قصر دخول المشتركين الجدد في منظومة التموين على فئات متدنية الدخل (ولم تكن تلك هي التجربة الأولى في هذا المسار، فقد سبق وفتحت الدولة التسجيل في بطاقات التموين لفئات محددة مثل متلقي معاشات الضمان الاجتماعي وذوي الاحتياجات الخاصة ولفئات محددة من الدخل في 2009.)[114]وكذلك مع تطبيق تسعيرة كهرباء جديدة بحسب

111 -EGYPT'S FOOD SUBSIDIES: BENEFIT INCIDENCE AND LEA KAGES - WORLD BANK - 2010.

112- The 1.5 Billion People Question: Food, Vouchers,or Cash Transfers? - chapter 3 - Moustafa Abdalla and Sherine Al-Shawarby - world bank - 2018 - p 110 -, https://goo.gl/7W8SeV

113- محمد جاد وحسناء محمد -النقود وحدها لا تكفي -المبادرة المصرية للحقوق الشخصية -2018 -https//:goo.gl/atTXG2

114- EGYPT'S FOOD SUBSIDIES: BENEFIT INCIDENCE AND LEAKAGES - WORLD BANK – 2010.

شرائح الاستهلاك.

كما سعت الدولة لمقاومة هدر الموارد عبر نظام الدعم، من خلال تقديم مزايا الدعم السلعي في صورة نقد بدلًا من سلع مدعمة؛ للقضاء على الأسواق الموازية لتهريب هذه السلع، سواء في صورتها النهائية أم كمواد أولية (الدقيق المدعوم)، وحددت لكل مستحق للدعم خمسة أرغفة يومية، يستطيع أن يستبدلها بسلع أخرى من خلال النظام المعروف بـ (نقاط الخبز).

وتظهر متابعات لاحقة على تطبيق نظام (نقاط الخبز) أن أقل المحافظات توفيرًا لاستهلاك الخبز المدعوم هي محافظات الصعيد، الأمر الذي يعكس مدى أهمية هذا الدعم لتلك المنطقة التي ترتفع فيها معدلات الفقر.[115]

لكن الدعم التمويني في ثوبه الجديد واجه أزمات شح في السلع الأساسية المتوافرة عبر منافذ التموين، أي أن المستهلكين لديهم دعم نقدي للشراء، لكن هناك سلعًا غير متاحة مثل الزيوت والأرز، وهناك جدل حول مدى ملاءمة المزايا المتاحة عبر هذا النظام، سواء من حيث قيمة هذه المزايا أم مدى إتاحتها.[116]

وقال حوالي 53% من المستفيدين، في استطلاع رأي على عينة من حاملي بطاقات التموين، إن المزايا المتاحة من خلال النظام الجديد كانت أقل ملاءمة مقارنة بالمزايا المتاحة في النظام القديم، وكان 61.1% من هؤلاء المستطلعين من الفئات الأفقر. واعتبر 83% و84% من المنتفعين في صعيد مصر أن كميات الزيوت والأرز، على التوالي، المتاحة في النظام الجديد أقل مقارنة بالنظام القديم.[117]

أما فيما يتعلق بالعنصر الثاني (دور الدولة في التشغيل) فقد بدأت الدولة في الانسحاب تدريجيًا من التزامها بتعيين الخريجين منذ السبعينيات،[118] ودخلت في حالة مستدامة من مستويات البطالة المرتفعة نسبيًا في ظل عجز سياسات السوق الحر عن توفير أعداد كافية من الوظائف، وبدأت مع موجة الإصلاحات

115- The 1.5 Billion People Question: Food, Vouchers,or Cash Transfers? - chapter 3 - Moustafa Abdalla and Sherine Al-Shawarby - world bank - 2018 - p 110 -, https://goo.gl/7W8SeV

116- نفس المصدر.

117- نفس المصدر ص 130.

118- محمد جاد وآخرون - تحولات سياسات الأجور الحكومية من الناصرية للخدمة المدنية - المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية - 2016.

الأخيرة، في عام 2015، في تبني سياسة للحد من نمو ميزانية الأجور الحكومية، وسنتعرض بالتفصيل لقضايا التشغيل في مقطع لاحق من هذه الورقة.

نظام الحماية الاجتماعي الجديد تحت حكم السيسي أصبح يشمل أشكالًا من الدعم المعمم، مثل دعم خدمات التعليم والصحة، بجانب أشكال أخرى من الدعم كانت معممة ودأبت الدولة على جعلها موجهة بحسب الدخل (كما أشرنا لدعم التموين والطاقة) والدعم النقدي الجديد الموجه بحسب مستوى الدخل (تكافل وكرامة) بالإضافة للدعم النقدي القديم الموجه (الضمان الاجتماعي).

ولا يمكن للدعم النقدي أن يوفر الحماية الاجتماعية بمفرده، فهو يفترض أن يكون جزءًا من حزمة متكاملة من سياسات الحماية التي تضمن للفئات الهشة الحصول على السلع والخدمات الضرورية للحياة، لذا سنسعى في الفقرات التالية لأن نثبت أن سياسات الحماية الاجتماعية في مصر وأشكال الدعم المختلفة التي تعتمد الدولة عليها كمكمل لدور الدعم النقدي، لا تصل في كثير من الأحيان للفقراء أو قد تصل إليهم، لكنها لا تكفي للعب الدور المنوط بها، الأمر الذي ينتقص من القيمة الحقيقية للدعم النقدي ويجعله أداة قاصرة على توفير الحماية.

1- الفقر الغذائي في مصر:

على الرغم من استمرار سياسات الدعم الغذائي في مصر على مدار عقود طويلة فإن قاعدة واسعة من المصريين الأقل دخلًا تعاني من انعدام الأمن الغذائي.

حيث يعاني المصريون، من الفئات الهشة، من تأثير صدمات ارتفاع أسعار الغذاء على مستويات معيشتهم، في ظل ما يمثله الإنفاق على الغذاء كأكبر بند من بنود إنفاق الأسرة، إذ يستحوذ على نحو نصف نفقات الأسر الأقل دخلًا،[119] وأثبتت أزمات سابقة لارتفاع أسعار الغذاء أن الدعم التمويني لم يكن أداة كافية للحماية الاجتماعية.

حيث تقول دراسة لبرنامج الغذاء العالمي إن أزمات الغذاء والوقود في الفترة من 2007 إلى 2009 ثم ارتفاع أسعار السلع عالميًا في 2010 إلى تباطؤ النمو الاقتصادي في مصر بعد ثورة 2011، كل هذه العوامل أدت إلى جمود الدخول

119- في 2008-2009 مثلت نفقات الغذاء 52.2% من نفقات الشريحة الادني دخلا، وتقلصت هذه النسبة إلى 45.1% في 2010-2011، وفقا لبيانات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء.

وعدم مواكبتها أسعار الأغذية، ومن ثمّ فإن عدد من دخلوا في دائرة عدم الأمن الغذائي بمصر خلال 2011 كان ضعف عدد من خرجوا منها.[120]

وتأتي صدمات أسعار الغذاء إما انعكاسًا لضعف العملة المحلية، مثال على ذلك الأزمات اللاحقة لتعويم العملة في 2003 و2016، أو الارتفاع العالمي لأسعار السلع الغذائية، وكان المثال البارز على ذلك أزمة ارتفاع الأسعار العالمية خلال 2008، الذي انعكس بشكل واضح على مستويات الفقر في مصر التي زادت بين 2005-2009 من 19.6% إلى 21.6%[121] وزادت الفقر المدقع بنحو 20% خلال الفترة نفسها. [122]

وهناك علاقة قوية بين تضخم الأسعار المحلية للغذاء في مصر والأسعار العالمية، وفقًا لتقديرات صندوق النقد فإن التغيرات في أسعار السلع العالمية تفسر حوالي 43% في تغيرات التضخم العام في مصر،[123] وتبدو مصر معرضة بقوة لتأثيرات أسعار الغذاء العالمية في ظل اعتماد البلاد على واردات الغذاء بنسبة 50% على الأقل من الاستهلاك المحلي.[124]

وفي هذا السياق فإن النفقات الضخمة التي كانت الدولة تضخها في منظومة الدعم الغذائي كانت تسعى بدرجة كبيرة لاستيعاب الآثار التضخمية الناتجة عن المشكلات الهيكلية في منظومة الغذاء المصرية، وليس لتعظيم منافع نظام الدعم كالتوسع في السلع المطروحة على البطاقة أو تطبيق تخفيض أكبر في سعر السلع المطروحة، ومع تآكل القيمة الحقيقية لدخول الفقراء تحت صدمات التضخم تصبح آليات الحماية القديمة غير كافية.

فإذا استمرت الدولة في توفير رغيف الخبز مثلا بخمسة قروش، لكن القيمة

120- THE STATUS OF POVERTY AND FOOD SECURITY IN EGYPT: ANALYSIS AND POLICY RECOMMENDATIONS - World Food Program and CAPMAS - 2013

121- Soheir Aboulenein, Heba El-Laithy, Omneia Helmy, Hanaa Kheir-El-Din and Dina Mandour - IMPACT OF THE GLOBAL FOOD PRICE SHOCK ON THE POOR IN EGYPT - page 1 - ECES - 2010.

122- نفس المصدر ص 11.

123- نفس المصدر ص 2.

124- نفس المصدر ص 4.

الحقيقية لدخل أسرة فقيرة تآكلت بفعل التضخم، فهذه الأسرة ستضطر لتخفيض أسعار سلع غذائية أخرى لا يشملها الدعم وإلا ستضطر للاقتطاع من نفقات مثل التعليم والصحة لتوفير الغذاء. وتذهب تقديرات لبرنامج الغذاء العالمي إلى أن نحو 15% من إجمالي استهلاك الغذاء للشريحة الأدنى دخلًا هي فقط المغطاة بالدعم.[125]

ونتيجة لقصور آليات الحماية الغذائية فإن مستويات سوء التغذية مرتفعة في مصر بصفة خاصة، إذ لديها أكبر عدد من الأطفال المتقزمين في الشرق الأوسط بحوالي 2.7 مليون طفل يعيشون نمو التقزم. والتكلفة الاقتصادية والاجتماعية لسوء تغذية الأطفال في مصر قدرت بـ 20.3 مليار جنيه مما يمثل 2% من الناتج المحلي الإجمالي، وفقًا لتقديرات مركز المعلومات واتخاذ القرار في 2013.[126]

وأكثر من واحد لكل أربعة أطفال يعاني من درجة من الأنيميا، وتظهر اللامساواة الجغرافية في الحماية الغذائية بشكل واضح في التقديرات الخاصة بأن الأطفال في الريف أكثر عرضة للأنيميا عن أطفال المدن 29% مقابل 23%.[127]

ومن الجدير بالذكر أن هناك العديد من العوامل وراء انتشار سوء التغذية في مصر، منها نقص الوعي بالأغذية الصحية والتلوث، لكن بطبيعة الحال فرص سوء التغذية تتزايد لدى الأقل دخلًا بسبب عدم إتاحة الموارد لشراء الغذاء الملائم وارتفاع أسعار الأغذية وانخفاض إنتاج المزروعات.[128]

وتدلل مؤشرات عدة على أن العوامل الاقتصادية والمعرفية تلعب دورًا في تشكيل النظام الغذائي للأطفال، حيث تزيد فرص استهلاك الأطفال لأغذية غنية بالحديد وفيتامين إيه مع دخل الأسرة وتعليم الأم.[129]

125- نفس المصدر ص 10.

126- Ahmed Shoukry Rashad, Mesbah Fathy Sharaf - Economic Growth and Child Malnutrition in Egypt: New Evidence from National Demographic and Health Survey - page 2 - Social Indicators Research - 2018 - https://goo.gl/doJDKx

127- المسح السكاني الصحي 2014 -الزناتي ومشاركوه -ص 180.

128- EGYPT Nutrition Landscape Analysis Report 2012 - PAGE 10 - UNICEF - 2013 - https://goo.gl/T7BaCA

129- نفس المصدر ص 15.

وهناك تحدٍ شامل في نظام الصحة ينبع من التخطيط غير المنسق والمفكك للأنشطة التغذوية؛ غالبًا يؤدي إلى استخدام دون المستوى الأمثل للموارد وتأثيرها على الحالة التغذوية.[130]

ويرجع البعض تركيز المصريين على استهلاك الحبوب إلى نظام الدعم الغذائي الذي يشجع على ذلك، حيث تمثل المصدر الرئيس للطاقة لدى المصريين، إذ توفر حوالي 52% من إجمالي الطاقة، ويضع ذلك الوضع المالي للبلاد في مأزق مع تحول مصر تدريجيًا لأكبر مستهلك للقمح في العالم.[131]

وتعكس مؤشرات تغذية الأطفال في مصر رؤية سلبية بشأن الأوضاع الصحية المرتبطة بالغذاء، فوفقًا لبيانات الطول بالنسبة للعمر في المسح السكاني الصحي لعام 2014 يوجد سوء تغذية مزمن بين الأطفال المصريين بصفة عامة، حيث أن 21% من الأطفال أقل من خمس سنوات يعانون من التقزم و10% يعانون من قصر قامة حاد.[132]

وكان الأطفال في الحضر أكثر احتمالًا بقليل في أن يعانوا من التقزم عن الأطفال في الريف (23% مقابل 21%)، وكانت نسبة التقزم أعلى في الوجه القبلي (26%) عن باقي المناطق، والأطفال الذين أكملت أمهاتهم التعليم الثانوي أو أعلى، أقل احتمالًا إلى التقزم من الأطفال الذين أمهاتهم أقل تعليمًا، وهي جميعًا مؤشرات تدلل على أن الموقع الجغرافي ومستوى التعليم له دور في الحالة الغذائية للطفل.[133]

2- نظام التأمينات الاجتماعية:

يمثل نظام التأمينات الاجتماعية في مصر واحدًا من أكثر أنظمة التأمينات المتكاملة في المنطقة التي تغطي مخاطر مختلفة، مثل معاشات كبار السن والعجز وإصابات العمل والبطالة والمرض، لكن هذا النظام لا يمثل حماية اجتماعية فعلية لقطاع مهم من المصريين، حيث يغطي نظام التأمينات حوالي 33%

130- نفس المصدر ص 10.
131- نفس المصدر ص 19
132- المسح السكاني الصحي 2014 -الزناتي ومشاركوه -ص 174.
133- نفس المصدر ص 174.

من إجمالي المواطنين، [134]وتزيد فرص التسرب من هذا النظام مع اتساع نطاق العاملين بعقود غير قانونية، يمثلون حوالي نصف العمالة.[135]

كما أن ارتفاع مستويات المساهمات المفروضة في هذا النظام، 40% من الأجر الأساسي و35% من الأجر المتغير من الأجر موزعة بين العامل وصاحب العمل والدولة، يدفع العاملون للتأمين على جزء صغير من أجورهم الحقيقية. [136]

ويعد تدني قيمة المعاش واحدة من العوامل التي تقوض فعالية هذا النظام وقدرته على توفير الحماية الاجتماعية، حيث تتحدد قيمة المعاشات بناء على نظام المزايا المحددة، والذي يضع قيمة المعاش كنسبة من متوسط الراتب خلال آخر عامين، بالنسبة للعاملين في الحكومة والقطاع العام، وآخر خمس سنوات للعاملين بالقطاع الخاص، ويؤدي ارتباط قيمة المعاش المستحق للفرد بمتوسط أجره الشهري خلال سنتين فقط قبل التقاعد إلى عدم التناسب بين الاشتراكات التي يسددها الفرد طوال سنوات خدمته مع ما يحصل عليه من معاش، وكذلك إلى إعادة التوزيع لصالح الأفراد الذين ترتفع دخولهم قرب نهاية الخدمة. وقد يدفع ذلك بعض الأفراد إلى الاشتراك بأجور تقل بكثير عن أجورهم الحقيقية خلال معظم سنوات الخدمة، ثم تعمدهم المغالاة في أجر الاشتراك خلال السنوات القليلة السابقة على التقاعد ليحصلوا على معاش أكبر لا يتناسب مع ما سددوه.[137]

ومما يزيد من عبء هذا النظام الحد الأقصى لأجر الاشتراك الشهري، الذي يعتبر ضمنيا ضريبة تنازلية. والذي يلزم العامل منخفض الأجر بسداد الاشتراكات عن كامل أجره، أما العامل الذي يتمتع بدخل مرتفع وأعلى من الحد الأقصى لأجر الاشتراك الشهري، فيسدد الاشتراكات عن جزء فقط من دخله. وبذلك يفرض النظام الحالي أعباء أشد على أصحاب الأجور الأقل، ويدفع الكثير منهم إلى محاولة الاشتراك عند أجور أقل من الأجور الحقيقية. كما يؤدي إلى عدم

134- Mohamed Maait and Gustavo Demarco - Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World (chapter 5 Egypt's New Social Insurance System: An NDC Reform in an Emerging Economy) page 161 - World bank - 2012.

135- الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء -ص 8 -النشرة السنوية المجمعة بحث القوى العاملة 2015 -يونيو 2016.

136- أمنية حلمي -نظام المعاشات الجديد في مصر -ص 2 -المركز المصري للدراسات الاجتماعية 2006-.

137- نفس المصدر.

تحصيل اشتراكات عن نسبة كبيرة من الأجور الأكثر ارتفاعًا.

وتقودنا النقطة الأخيرة إلى واحدة من أسباب تفاقم العجز في هذا النظام، فهو ليس فقط نظامًا عاجزًا عن الحماية، لكنه معرض للإفلاس، وبالرغم من أن نظام التأمينات المصري كان من المفترض أن يكون مموًلا بالكامل من الاشتراكات لكنه فعليًا كان يتلقى دعمًا من الخزانة العامة، وتفاقم هذا الدعم بمرور السنوات.[138]

ويعزى تفاقم العجز لأسباب عدة، منها العوامل التي أشرنا لها في الفقرات السابقة من حيث سوء مستوى الخدمات التي يقدمها هذا النظام –وارتفاع نسبة اشتراكاته–الذي يؤدي إلى تهرب الكثيرين منه، ويعني محدودية التغطية موارد أقل لهذا النظام.

وهناك عوامل أخرى تتعلق بطريقة استثمار الدولة لأموال المعاشات، حيث تتولى الحكومة مهمة إدارة أموال المعاشات من خلال صندوقين للتأمينات، هما: صندوق التأمين الاجتماعي على العاملين في الحكومة، وصندوق التأمينات على العاملين في قطاعي الأعمال العام والخاص. ويلتزم كل من هذين الصندوقين بموجب المادتين الخامسة والسادسة من القانون رقم ١١9 لسنة ١٩٨٠، بتحويل فائض أموال المعاشات المتاحة إلى بنك الاستثمار القومي مع عدم جواز استثمار هذا الفائض في أي وجه آخر من أوجه الاستثمار إلا بعد موافقة مجلس إدارة البنك.

والواقع أن هذا الالتزام القانوني يحد من كفاءة استثمار أموال المعاشات. فعلى الرغم من العوائد الموجبة التي يحققها البنك على استثمار أموال المعاشات فإن البنك يضيفها إلى رصيد أموال المعاشات المودعة لديه ليعيد استثمارها، إذ يقوم البنك بدور رئيس في إقراض الحكومة، وهو ما لا يتفق بالضرورة مع مصالح أصحاب المعاشات الذين قد يفضلون الاستفادة من هذه العوائد في رفع قيمة معاشاتهم. كذلك كان من الممكن الاستعاضة بهذه العوائد عن الزيادات السنوية التي تتحملها الخزانة العامة لتخفيف أعباء ارتفاع تكلفة المعيشة.[139]

وتعكس بيانات آخر موازنة تفاقم التزامات الخزانة المسددة لتمويل صناديق المعاشات، التي ارتفعت في ست سنوات من 2.6 مليار جنيه إلى 62.5 مليار

138- نفس المصدر.

139- نفس المصدر.

جنيه، أي بزيادة تفوق الـ 2000%.[140]

ثالثا: المعاشات النقدية... تطورات السنوات الأخيرة:

تعود جذور نظام الضمان الاجتماعي إلى تاريخ سابق على دولة يوليو 1952، فبعد وصول حكومة الوفد للسلطة في أعقاب الحرب العالمية الثانية اتجهت سياسات الإصلاح الاجتماعي صوب فكر تقديم معاشات ممولة من الدولة للفئات غير القادرة على سداد الاشتراكات التأمينية،[141] وهو ما مهد لصدور القانون 116 لسنة 1950 تحت حكم الملك فاروق.

ويمثل القانون أول اعتراف من الدولة بمسئوليتها في مساعدة من لا يقدرون على مساعدة أنفسهم من خلال سوق العمل، ومولت الدولة هذا النظام من الميزانية العامة بتمويل سنوي بلغ نحو 0.5% من الدخل القومي.[142]

واستهدف القانون مساعدة الفئات التي تعجز عن توفير دخل كافٍ يماثل قيمة المعاشات الضمانية، سواء بسبب عجز رب الأسرة عجزًا كليًا يعيقه عن العمل أم فقد ربة الأسرة زوجها المسئول عن رعاية الأبناء أو اليتم والشيخوخة.

وتم تجديد نظام الضمان الاجتماعي في مصر من خلال تشريعات متتالية في حقبة الستينيات والسبعينيات وكانت أبرز التطورات التي جرت عليها:

1-إدخال فئات جديدة تحت مظلة هذه المعاشات مثل المطلقة صاحبة الأولاد التي توفي مطلقها، والأرملة التي ليست لديها أولاد والمطلقة بدون أولاد حتى وإن كان مطلقها لا يزال على قيد الحياة.

2-توحيد قيمة المعاش بين العاصمة والمدينة والقرية مع ارتفاع تكاليف المعيشة في الريف بدءا من السبعينيات.[143]

وبالرغم من خضوع معاشات الضمان الاجتماعي لزيادات متوالية في قيمتها فإنها ظلت آلية هامشية في مجمل السياسات الاجتماعية، حيث كانت تمثل نسبة ضئيلة من إجمالي نفقات الموازنة لم تتجاوز 1.1 % في نهاية حقبة التسعينيات،

140- البيان المالي لموازنة 2018-2019

141-Asya El Meehy - Rewriting the Social Contract: The Social Fund and Egypt's Politics of Retrenchment - University of Toronto – 2009.

142- نفس المصدر

143- محمد جاد وحسناء محمد -النقود وحدها لا تكفي -المبادرة المصرية للحقوق الشخصية 2018-.

كما ظلت قاعدة المستفيدين منها محدودة للغاية لا تتجاوز 300 ألف أسرة خلال ذات الفترة.[144]

بدأ الجدل الدائر دوليًا حول سياسات CCT’s يتردد صداه في مصر في مطلع الألفية الجديدة، حيث ظهرت الفكرة في 2005 في أدبيات تقارير التنمية البشرية الصادرة عن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، إذ أوصى التقرير بتبني النموذج الشيلي في الدعم النقدي المشروط « شيلي سوليداريو»، وسعت الحكومة لتطبيق تلك السياسة بشكل تجريبي في أسيوط والشرقية.[145]

وفي تقرير التنمية البشرية عن عام 2008 تم عرض تجربة مشابهة قام بها فريق من الباحثين في مركز الدراسات الاجتماعية بالجامعة الأمريكية بالقاهرة بالتعاون مع وزارة التضامن الاجتماعي ولكن داخل القاهرة في «عين الصيرة».

وبعد نحو أربعة أعوام من عدم الاستقرار السياسي نظمت البلاد ثاني انتخابات رئاسة وبدأت الدولة في تطبيق عملية إعادة هيكلة جديدة للاقتصاد تزامن معها طرح الدعم النقدي المشروط وغير المشروط، بالتوازي مع معاشات الضمان الاجتماعي، تحت اسم برنامجي تكافل وكرامة.

واستهدف « تكافل « توفير المعاشات للأسر التي تعول أولادًا في سن الدراسة مقابل حضور الأبناء بشكل منتظم في المدرسة وتوفير الرعاية الصحية لهم، بينما يستهدف البرنامج الثاني الفئات الكبيرة في السن وذوي الاحتياجات الخاصة.

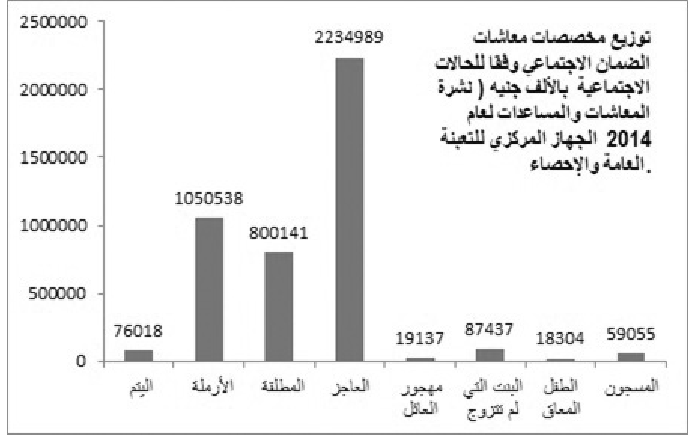
وقبل أن نتعرض لتقييم تجربة التوسع في المعاشات النقدية من المهم أن يتضح أمامنا أبرز الفوارق بين المعاشات القديمة (الضمان الاجتماعي) والمعاشات الجديدة (تكافل وكرامة).

نظام الضمان الاجتماعي يعتمد بشكل أساسي على المقابلة التي يجريها طالب المعاش مع وحدة وزارة التضامن في محيطه الجغرافي للحكم على مدى استحقاقه، وعادة ما كان الموظفون يميلون لاختيار الحالات التي يبدو ظاهريًا أنه يصعب عليها توفير الدخل الملائم لنفسها مثل حالات العجز كما أشرنا سابقًا، وذلك للتشكك الدائم في مصداقية المعلومات التي يقدمها المواطنون عن دخولهم.

144- نفس المصدر.

145-EGYPT HUMAN DEVELOPMENT REPORT - UNDP 2008 https://goo.gl/wP6i1F

وبالرغم من أنه يتم التفتيش بشكل دوري على متلقي المعاشات للتحقق من استمرار سوء ظروفهم المعيشية، لكن تلك الزيارات تعتمد على استطلاع أخبار متلقي المعاشات من الجيران وساكني الحي، وقد يتحايل السكان على المفتش



ويدلون بمعلومات مضللة تضامنًا مع جارهم.

في المقابل اعتمدت برامج الدعم المشروط على إعداد قائمة من الأسئلة موضوعة بمنهجية محددة لقياس مستوى دخل المتقدم للمعاش، ولا تشمل تلك الأسئلة أي سؤال مباشر عن الدخول، ولكن تستنبط الأسئلة مستوى دخل المواطن من إجاباته. وبجانب هذا التقييم هناك مساحة من التقدير الشخصي للموظف المسئول عن تحديد استحقاق المواطن للمعاش من عدمه، ويستند نظام الاستهداف الجديد إلى منهجية علمية أكثر رصانة، لكن التطبيق العملي لم يكن بالضرورة بهذه الصورة المثالية، فبالرغم من أن معاش تكافل لا يضع أي شروط اجتماعية للاستحقاق مثل أن تكون السيدة مطلقة أو أرملة على سبيل المثال فإن بعض موظفي التضامن الاجتماعي استبعدوا بعض المتقدمين للمعاش على هذه الأسس ربما بسبب الاعتياد على فلسفة معاشات الضمان وعدم استيعابهم فلسفة المعاش الجديد.[146]

146- مقابلة للباحث مع أستاذة العلوم الاجتماعية بالجامعة الأميركية هانيا الشلقامي - 2017.

المعاشات النقدية كبديل عن الدعم المعمم:

عندما طرحت الحكومة معاشات تكافل وكرامة، التي مهدت للطفرة السريعة في تغطية الأسر المهمشة اجتماعيًا بالمعاشات الممولة من الخزانة، لم تطرح على الرأي العام الفلسفة القائمة وراء هذه المعاشات، بمعنى أنها لم توضح ما هي أشكال الحماية التي كانت تستهدفها من ورائها، حيث إن تقديم المساعدات للفقراء والفئات الهشة ليس هدفًا في حد ذاته يمكن محاسبة الحكومة على أساسه، ولكن يفترض أن تكون هناك أهداف واضحة من وراء هذه المساعدات مثل أن تستهدف مثلًا إبقاء مستويات دخول الفئات الهشة فوق مستوى الفقر؟ أو تحسين مستويات استهلاك هذه الفئات؟

لذا فمن الصعب للغاية تقييم هذه المعاشات لأنها ليست مطروحة بهدف واضح، لكن الدعم النقدي في مصر بأشكاله المختلفة يتسق إلى حدٍ ما مع الالتزامات الدستورية بالحماية الاجتماعية.

وبشكل أكثر تفصيلًا، يضمن الدستور في المادة 17 الحق في الضمان الاجتماعي، بما يضمن حياة كريمة لكل مواطن إذا لم يكن قادرًا على إعالة نفسه وأسرته. ويضمن الدستور في المادة 11 حماية المرأة المعيلة والمسنة والنساء الأكثر احتياجًا.

ما يعني أن أشكال الحماية الاجتماعية التي توفرها الدولة للفئات غير القادرة وللمرأة المطلقة والمعيلة من خلال معاشات الضمان الاجتماعي كانت بمثابة إلزام دستوري، وعدم وجود هذه الحماية أو انقطاعها أمرًا مناقضًا لمفهوم الحياة الكريمة ولتمكين المرأة اللذين نص عليهما الدستور.

وقد يمتد تأثير غياب أشكال الحماية الاجتماعية إلى إهدار حقوق الطفل، التي يكفلها الدستور في المادة 80، حيث يُلزم الدولة برعايته وحمايته من أشكال الاستغلال التجاري ويكفل حقه في التعليم المبكر ويَحظِر تشغيله قبل تجاوزه سن إتمام التعليم الأساسي. قد يؤدي عوز الأسرة الفقيرة والأمهات المعيلات إلى إهدار تلك الحقوق لدفع الأطفال لسوق العمل في سن مُبكرة للمساهمة في توفير الموارد المالية اللازمة للاحتياجات الغذائية والسكنية، لذا فإن مفهوم معاش (تكافل) الموجه للأسر الفقيرة التي ترعى الأطفال يبدو متسقًا من حيث المبدأ مع هذه الضمانات الدستورية.

و لكن إذا أخذنا بظاهر الأمور فإن التوسع القوي في سياسات الدعم النقدي الموجه للفقراء كان متزامنًا مع بدء الانسحاب التدريجي من أشكال الدعم المعمم، التحرير التدريجي لبنود الطاقة المدعم بهدف الوصول بها لسعر التكلفة ووضع قيود على الداخلين الجدد لنظام الدعم التمويني، وهو ما يمكننا من أن نقول أن الدولة حاولت خلال السنوات الأخيرة أن تعتمد على الدعم النقدي الموجه كبديل عن الدعم السلعي المعمم، الأمر الذي يفرض علينا أن نسأل هل كان بديلًا كافيًا خاصة في ظل الصدمات التضخمية التي تسببت فيها إجراءات الانسحاب من الدعم المعمم؟ وبالنظر إلى أن تطبيق هذه المعاشات جاء في سياق ما يعرف ببرنامج الإصلاح الاقتصادي (الذي حظي بدعم صندوق النقد الدولي عام 2016، ولكن تاريخ تطبيقه بدأ في 2014) هل كانت المعاشات النقدية عنصرًا مكملًا لباقي أشكال الحماية الاجتماعية المدرجة في هذه الرؤية أم أن الإصلاح الاقتصادي كان ضامنًا فقط للسيطرة على العجز المالي وليس حماية مستويات معيشة الفئات الهشة؟

لكي نجيب عن هذه الأسئلة الكبيرة نحتاج لسرد الأحداث المتوالية منذ بدء طرح معاشات تكافل وكرامة وتوسع الدولة في تغطية الفقراء بالدعم النقدي الموجه، وما جرى في هذا الوقت على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي.

الإصلاح الاقتصادي... تقشف وتضخم وإفقار:

مع استقرار السلطة في مصر بعد سنوات الاضطراب التالية لثورة يناير 2011، أعلنت الحكومة قبل بداية العام المالي 2014-2015 عن استهدافها تحرير أسعار الطاقة خلال فترة تتراوح بين 3-5 سنوات[147]، وهو ما كان تمهيدًا لما عرف بعد ذلك ببرنامج الإصلاح الاقتصادي الذي استهدف إخراج الدولة من سياسات الدعم المعمم.

وفي مطلع عام 2015 كشف البنك الدولي عن اتفاق قرض مع مصر يشتمل على تصور أكثر وضوحًا لهذا البرنامج الإصلاحي، وقد كان القرض موجهًا للخزانة العامة ومشروطًا بتنفيذ هذا البرنامج عكس المعتاد في قروض البنك التي تستهدف

147 Mohamed Gad - Austerity without Protection: Egypt's 2014 Budget - Middle East institute – 2014,https://goo.gl/LVk6Dr

بالأساس برامج تنموية ولا تتدخل في السياسات الاقتصادية الكلية للبلاد.[148]

وبجانب تحرير الطاقة اشتمل البرنامج الجديد على الحد من معدل نمو الأجور الحكومية، وقد شرعت الدولة في ذلك عبر إصدار قانون الخدمة المدنية، الذي حول نظام الحوافز الحكومي القديم من نسبة من الأجر الأساسي إلى قيمة نقدية ثابتة غير قابلة للزيادة، وبالفعل تقلصت معدلات نمو موازنة الأجور خلال الأعوام التي تلت صدور القانون، لتصل إلى ....

واشتمل الإصلاح، من وجهة نظر الحكومة والبنك أيضًا، على التوسع في إيرادات الضرائب من خلال ضرائب الاستهلاك، وقد شرّع البرلمان قانون ضريبة القيمة المضافة في أكتوبر 2016 ليزيد السعر العام للضريبة من 10 -14%، وظهر أثر القانون على الإيرادات بشكل واضح على تقسيم الحصيلة الضريبية للبلاد، حيث وصلت مساهمة ضرائب السلع والخدمات في إجمالي الحصيلة خلال الفترة من يوليو -ديسمبر 2017-2018 إلى 53.6% بعد أن كان المتوسط 40% خلال الفترة من العام المالي 2012 إلى 2017.[149]

وذلك في مقابل تقليص أعباء ضرائب الدخل على الأثرياء، حيث اشتمل البرنامج الإصلاحي على تصورات بـ «توحيد معدل ضريبة الدخل الأعلى لجميع الكيانات الاقتصادية الموجودة في مصر». وأعلنت الحكومة في مارس 2015 توحيد ضريبة الدخل بحد أقصى 22.5% على الأفراد والشركات.[150]

وخلال الفترة من يوليو -ديسمبر 2017-2018 تقلصت مساهمة ضرائب الدخل في إجمالي الحصيلة إلى 27.4% مقابل 43% في الفترة من العام المالي 2012 إلى 2017. [151]

جوهر هذه الإِصلاحات كان تفكيك أدوات الحماية الاجتماعية التي اعتاد المصريون على التعلق بها في مواجهة الضغوط التضخمية والمعيشية، سواء من خلال الاقتطاع من القيمة الحقيقية لأجور القطاع الحكومي، أحد أكبر المشغلين

148- بعد 4 شهور من استلامها للقرض. الحكومة تنشر نص اتفاقها مع البنك الدولي -أصوات مصرية -2017 - https://goo.gl/9y926b

149- تقرير وزارة المالية الشهري -يناير 2018.

150- بعد 4 شهور من تسلمها القرض. الحكومة تنشر نص اتفاقها مع البنك الدولي -أصوات مصرية -2017 - https://goo.gl/ZEhe8a

151- تقرير وزارة المالية الشهري -يناير 2018.

في الاقتصاد المصري بتوظيف نحو ستة ملايين موظف وأحد أهم مواقع العمل التي تضمن الحقوق القانونية للعاملين، أم الاقتطاع من دخول الطبقة الوسطى عبر التوسع في ضرائب الاستهلاك ذات الطبيعة التراجعية في مقابل تخفيف عبء ضرائب الدخل على الأعلى دخلًا.

وأخيرًا خروج الدولة من سياسات الدعم المعمم على الطاقة، والذي كانت تستفيد منه الطبقات الوسطى والفقيرة بشكل مباشر وغير مباشر أيضًا من خلال مساهمته في تخفيض تكاليف إنتاج سلع أساسية وعلى رأسها الأغذية.

وفي مقابل ذلك مول البنك الدولي مشروع دعم شبكات الأمان الاجتماعي، الذي استهدف التوسع في برنامجي الدعم النقدي الجديدين تكافل وكرامة، ليصبح التركيز بشكل أكبر على الدعم النقدي الموجه للفئات حسب مستوى الدخل.[152]

وبعد أقل من عامين من اتفاق مصر مع البنك الدولي كانت البلاد تتأهب لاتفاق مشابه مع صندوق النقد على قرض لدعم برنامجها الاقتصادي، وكان الثمن الاجتماعي لهذا الاتفاق باهظًا للغاية، فقبل شهر واحد من موافقة الصندوق على القرض مرر البرلمان قانون ضريبة القيمة المضافة.

وفي ذات الشهر الذي أبرم فيه الاتفاق رفع البنك المركزي يده عن حماية العملة المحلية، مستجيبًا لضغوط الصندوق، الأمر الذي أدى لتعويم صادم للجنيه أفقده أكثر من نصف قيمته أمام الدولار خلال بضعة أسابيع.

وفي الشهر نفسه لم تبال الحكومة بالضغوط التضخمية الناتجة عن « الإصلاح « ومضت في خطتها لرفع أسعار الوقود، وكانت زيادة بنود الطاقة أمرًا ضروريًا بعد تعويم العملة الذي رفع من قيمة دعم المواد البترولية بقوة في الموازنة العامة.

وقبل هذه الأزمة كان هناك تضخمًا مستترًا يسير بوتيرة متصاعدة نتيجة تفاقم حجم السوق الموازية للعملة وشح النقد الأجنبي في المصارف والمنافذ الرسمية، حيث أصبح التجار تدريجيًا يعتمدون على السوق السوداء كمصدر رئيس للعملة الصعبة ويسعرون منتجاتهم على أساس سعر الدولار في هذا السوق.

وتجلى ذلك بشكل واضح في أسعار الدواء، الذي يفترض أن وزارة الصحة

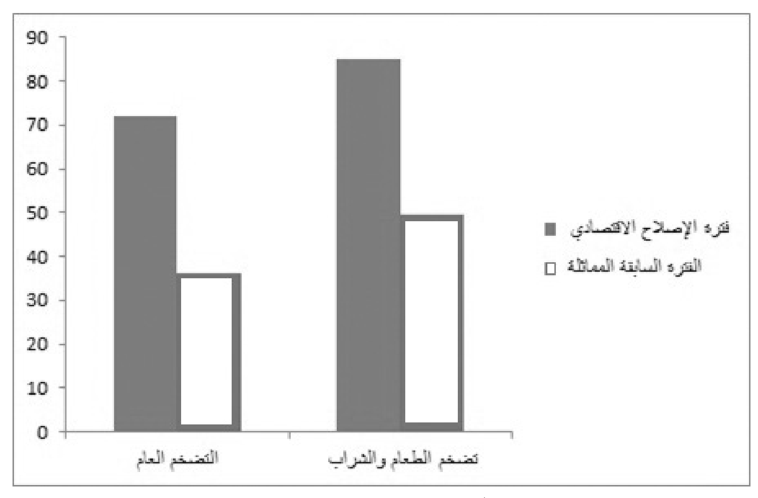
152- مشروع دعم شبكات الأمان الاجتماعي –البنك الدولي – 2015
https://goo.gl/2xQ1GX

مسئولة عن تسعيره، فبالرغم من أن البنك المركزي وضع سياسة تعطي قطاعات السلع الأساسية أولوية في توفير العملة الصعبة فإن الشركات قالت إنها تعاني من ارتفاع تكاليف المدخلات المستوردة وضغطت على الوزارة للسماح بزيادة في أسعار منتجاتها في مايو 2016، وعادت الوزارة وسمحت بزيادة جديدة في يناير 2017 كان ذلك هذه المرة نتيجة إعادة تسعير الجنيه في السوق الرسمي وانخفاضه الحاد أمام الدولار. [153]

وبالنظر إلى معدل نمو الرقم القياسي لأسعار المستهلكين في الحضر خلال الفترة التي تم فيها تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادي، من يوليو 2014 إلى فبراير 2018، فقد بلغ التضخم 71.94%، وكان تضخم الطعام والشراب 85%.

وإذا قارنا هذه المؤشرات بتضخم الرقم القياسي العام في الحضر خلال الفترة المماثلة السابقة، من نوفمبر 2010 إلى يوليو 2014، سنجد أنه 36.2% أما تضخم الطعام والشراب في الفترة ذاتها فكان 49.7%، وتعكس هذه المؤشرات كيف وضعنا برنامج الإصلاح الاقتصادي أمام مستويات استثنائية من الضغوط التضخمية، مع العلم أن مؤشر التضخم يكون قاصرًا للغاية في التعبير عن تفاوت أعباء المعيشة بين الطبقات المختلفة فالأكثر ثراء لديهم قدرة أكبر على الحفاظ على أنماط استهلاكهم في الفترات التي تتآكل فيها القيمة الحقيقية للدخول بينما يضطر الأقل دخلا للتضحية ببعض خياراتهم الاستهلاكية.

153- «التأمين الصحي الشامل» بين الخصخصة والحماية من غلاء العلاج -محمد جاد -مدى مصر -2017 - https://goo.gl/B5175J



وفي هذا السياق كانت الحكومة تتوسع بقوة في تغطية الفئات الهشة بالدعم النقدي الذي بدا أنه تعويضًا لهم عن هذه الصدمات التضخمية، وبحسب آخر البيانات المتاحة من الحكومة فإن معاشات تكافل وكرامة التي بدأ صرفها في 2015 أصبحت تغطي 2.2 مليون أسرة (وتخطط الحكومة لزيادتهم لـ 3.2 مليون أسرة)، وأن الدعم النقدي يغطي حوالي عشرة ملايين مواطن،[154] وهي طفرة في التوسع في التغطية قياسًا بأعداد الفئات المتمتعة بمعاشات الضمان الاجتماعي التي كانت تغطي 1.7 مليون أسرة حتى 2016،[155] بالنظر إلى حداثة برنامجي تكافل وكرامة مقارنة بنظام الضمان الذي يعود عمره لأكثر من نصف قرن.

لكن معايير الاستهداف والطريقة التي يتم بها تحديد قيمة المعاشات المستحقة وزيادتها في أوقات الضغوط التضخمية[156] ظلت سرًا حبيسًا في أروقة الحكومة، ولم يتم طرحه على الرأي العام، خاصة أن البدء في صرف هذه المعاشات كان قبل تشكيل البرلمان.

154- 18.3 مليار جنيه إجمالي الدعم المنصرف على «تكافل وكرامة» خلال 3 سنوات -ياسمين سليم -مصراوي 2018- - https://goo.gl/EqY7vN

155- وزارة التضامن الاجتماعي -بيان.

156- زادت قيمة معاشات تكافل وكرامة بموازنة 2017-2018 بنحو 100 جنيه شهريا، وهو ما يمثل حوالي 25% زيادة في قيمة المعاش.

محاولة تقييم معاشات الضمان (القيمة والتغطية واستدامة الموارد المالية)

لم تطرح الحكومة أي علاقة بين القيمة الأسمية للمعاشات النقدية ومعدل زيادتها مع تغيرات التضخم خلال فترة الإصلاح الاقتصادي، ولم تطرح كذلك أي تصور عن قدرة هذه المعاشات على تلبية احتياجات أساسية كانت أسعارها ترتفع بوتيرة متسارعة مثل الغذاء والدواء، كما أشرنا في الشرح السابق.

وإذا حاولنا تنسيب قيمة هذه المعاشات للمبلغ الكافي للخروج من حد الفقر؛ سنجد أن أي منها لا تساوي هذه القيمة بل بعيدة عنها بمسافة كبيرة، أيًا أنه إذا كان هناك متلق لهذا الدعم ممن لا يملكون أي مصدر للدخل، وهم فئة كبيرة من متلقي معاشات الضمان وكرامة ومن الوارد أن يكونوا موجودين أيضًا بين متلقي معاشات تكافل، فإن هذا المتلقي سيظل عاجزًا عن تلبية احتياجاته الأساسية.

وبحسب البيان المالي لموازنة 2018-2019 فإن قيمة معاش الضمان الاجتماعي الموجهة لفرد واحد تصل إلى 323 جنيهًا شهريًا، وهو ما يمثل نحو 67 في المائة من قيمة ما يحتاجه المواطن في مصر لتغطية احتياجاته الأساسية بحيث يصنف فوق خط الفقر القومي وفقا لأسعار عام 2015، وتبلغ هذه القيمة 482 جنيهًا شهريًا، وإذا أضفنا لها 50 جنيهًا، القيمة النقدية لدعم الغذاء، يصبح مجمل الدعم النقدي الذي يحصل عليه الفرد في هذه الحالة تظل تمثل نحو 77% من حد الفقر.

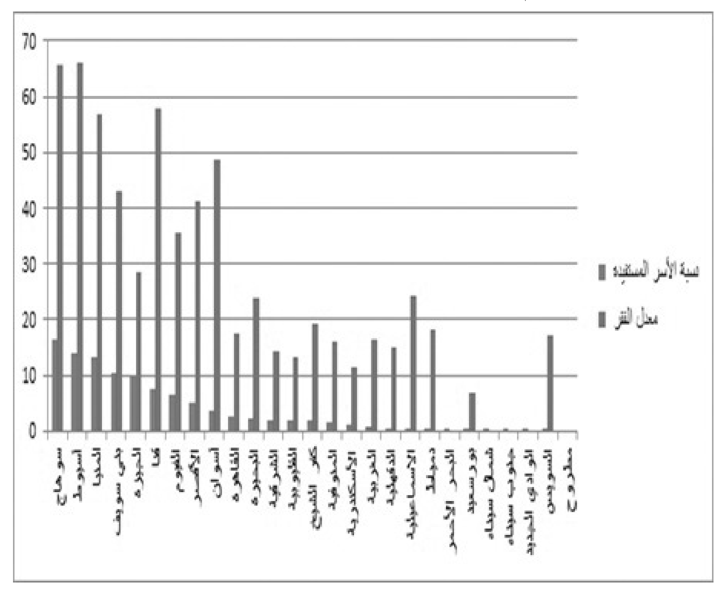


وبينما يستهدف برنامج تكافل الأسر التي تعاني من الفقر الشديد، وتحتاج إلى دعم نقدي وخدمي، على أن يكون لديها أطفال في الفئة العمرية حتى 18 سنة، تصل قيمة هذا المعاش وفقًا لبيانات وزارة المالية 325 جنيهًا للأسرة، بالإضافة إلى منحة لكل تلميذ في مراحل التعليم تتراوح بين 60-100 جنيه، وزيادة شهرية بحد أقصى 100 جنيه، وبفرض أن أسرة مكونة من ثلاثة أفراد تمتعت بكل الامتيازات السابقة؛ فإن نصيب الفرد من هذا المعاش سيكون 175 جنيهًا وهو ما يمثل نحو 36 في المائة من خط الفقر، وإذا أضفنا قيمة دعم الغذاء تصبح النسبة 46%.

أما معاش كرامة الذي يستهدف الفئات التي تعاني من الفقر الشديد ولا تستطيع أن تعمل وتنتج وغير قادرة على الكسب، ككبار السن 65 سنة فأكثر أو العاجز والمعاق فتصل قيمته إلى 350 جنيه للفرد، بحد أقصى 3 أفراد للأسرة الواحدة، وهو ما يعني أن نصيب الفرد في أسرة مكونة من أب وأم وابن معاق على سبيل المثال يصل إلى نحو 116 جنيهًا، وهو ما يمثل 24 في المائة من خط الفقر، وبإضافة دعم الغذاء تصبح النسبة 34%.

وعلى المستوى الجغرافي، تظهر لنا بيانات خريطة الفقر، كما وردت في بحث الدخل والإنفاق لعام 2015، أن بعض المحافظات التي يرتفع فيها الفقر لا تحظى بتركز قوي لتغطية الدعم النقدي، فبحسب خريطة توزيع معاشات تكافل وكرامة والضمان الاجتماعي الواردة في البيان المالي التمهيدي لموازنة 2018-2019 لا تحظى محافظات مثل قنا والفيوم والأقصر وأسوان بتغطية واسعة للدعم النقدي، مقارنة بمحافظات أخرى، بالرغم من ارتفاع معدلات الفقر فيها على مستوى الجمهورية.

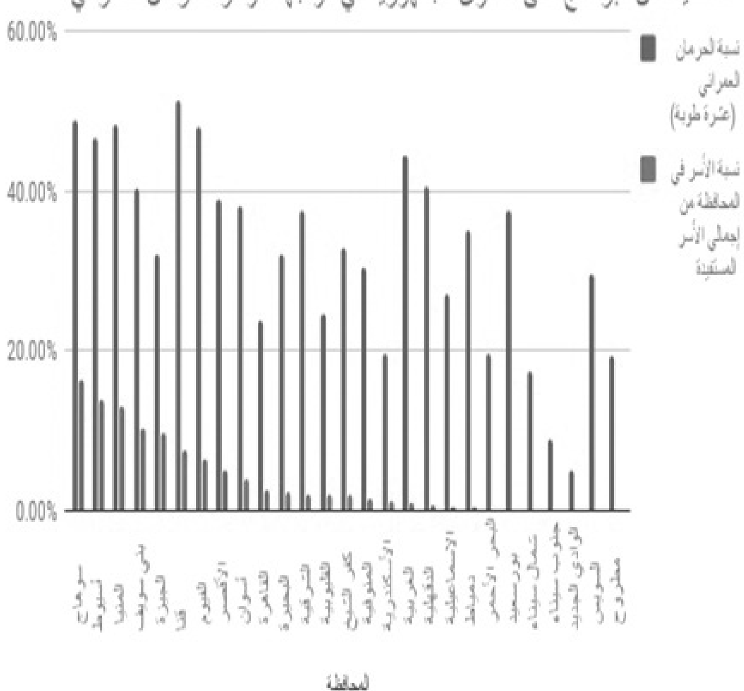
وبالنظر إلى توزيع المدرسين على محافظات الجمهورية، وبتنسيبهم لأعداد الطلبة، وفقا لبيانات وزارة التربية والتعليم، يظهر لنا ارتفاع أعداد الطلبة للمدرسين في بعض محافظات الصعيد والدلتا بالإضافة للعاصمة نفسها، وكما أشرنا مسبقًا فإن نقص الخدمات التعليمية، الذي يجد بيئة خصبة في ظل ندرة المدرسين وارتفاع كثافة الطلبة في الفصول، يدفع الطلبة للجوء للدروس الخصوصية والفئات الأكثر فقرًا تعجز عن الوصول لهذه الخدمة ومن ثمّ تتسرب من العملية التعليمية، ويمثل ذلك نموذجًا على عيوب السياسات الاجتماعية في مصر، التي تأكل القيمة الحقيقية لدخول الأسر في بعض المناطق الجغرافية، الأمر الذي يقلص من الأثر الإيجابي لانتشار الدعم النقدي فيها.





الحرمان العمراني في مقابل توزيع الأسر المستفيدة من تكافل وكرامة على مستوى الجمهورية.





أما على مستوى الحرمان من الحق في السكن، فيرصده مؤشر الحرمان العمراني الذي يركز على ستة مؤشرات قابلة للقياس الكمي لقياس الحرمان في مصر وهي: القدرة على تحمل التكاليف، وأمان الحيازة، والمسكن الآمن، والازدحام، ومياه الشرب الآمنة، والصرف الصحي المحسَّن[157]. بالرغم من تخطي الحرمان العمراني أكثر من 30% في محافظات قنا والفيوم والأقصر وأسوان والبحيرة والشرقية وكفر الشيخ والمنوفية والغربية والدقهلية ودمياط وبورسعيد، فإن نسبة التغطية بالدعم النقدي في تلك المحافظات لا تتجاوز

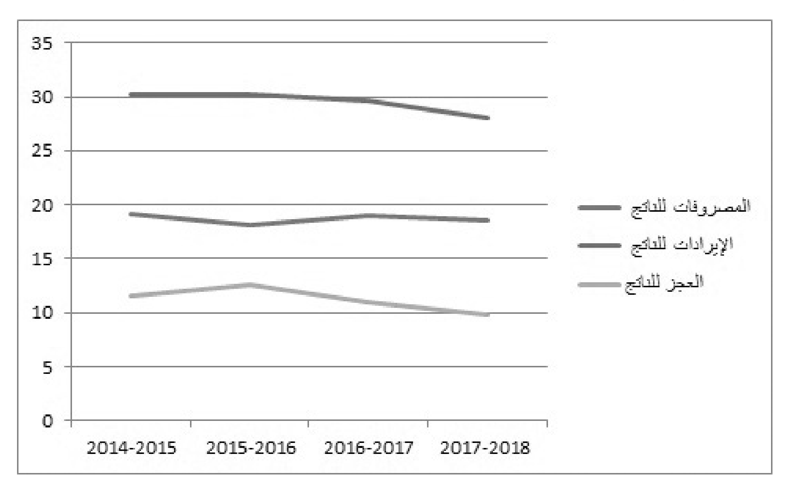
157- المؤشر العام للحرمان العمراني، موقع عشرة طوبة، https://goo.gl/o6Do3c

مستوى 7.6% من إجمالي الأسرة التي تستفيد من برنامج تكافل وكرامة[158].

استدامة الموارد المالية لتمويل الدعم النقدي:

اقترن البدء في تطبيق معاشات الدعم النقدي الجديدة (تكافل وكرامة) منذ موازنة 2014-2015 ببرنامج تقشفي يهدف للسيطرة على عجز الموازنة.

كما يتضح من الرسم فقد اتسمت الفترة التي تم فيها البدء في صرف هذه المعاشات بتراجع الإيرادات العامة كنسبة من الناتج، وهو ما كان دافعًا قويًا للدولة على ضغط المصروفات العامة، أو كبح نموها في أفضل الأحوال؛ للنزول بعجز الموازنة عن مستوى 10% من الناتج المحلي الإجمالي، والبدء في تحقيق فائض أولي بالموازنة (الفرق بين النفقات والمصروفات بعد استبعاد نفقات الديون).

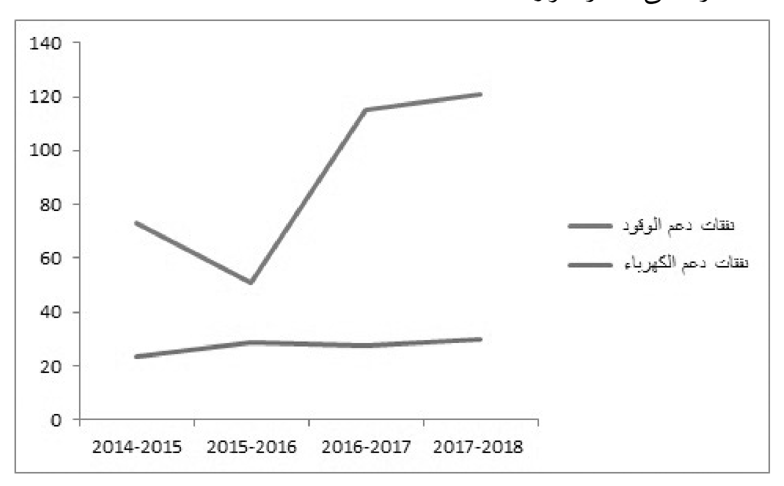


وقد تركزت الإجراءات التقشفية على كبح نفقات دعم الطاقة التي تمثل نسبة كبيرة من مجمل النفقات العامة، عند 13.2 في بداية تطبيق هذه الحزمة التقشفية في 2014-2015، بجانب تطبيق قانون الخدمة المدنية الذي حد من نمو نفقات الأجور الحكومية وإجراءات أخرى تتعلق بضغط نفقات الأجهزة الحكومية.

158- حسابات قام بها الباحث بناءًا على ما نُشر في البيان المالي التمهيدي لمشروع الموازنة للعام المالي 19/2018.

ومنذ يوليو 2014 قامت الحكومة بتطبيق أربع زيادات في أسعار الوقود،[159] وقبل هذا التاريخ كانت طبقت زيادة في أسعار غاز الطهي (أنابيب البوتاجاز) في أبريل 2013،[160] كما أعلنت في العام ذاته عن خطة التحرير التدريجي لأسعار الكهرباء خلال خمس سنوات للوصول بها لسعر التكلفة مع مراعاة صغار المستهلكين من محدودي الدخل[161].

لكن ثلاث من خطوات زيادة أسعار الوقود الأربع كانوا بعد تعويم الجنيه في نوفمبر 2016 والذي أفقد العملة المحلية أكثر من نصف قيمتها أمام الدولار؛ الأمر الذي ضاعف من قيمة الوقود المستورد من الخارج، لذا بينما كان المواطنون ساخطين على زيادات أسعار الوقود بعد التعويم في ظل الأجواء التضخمية لهذه الفترة؛ كان محللو الاقتصاد يقولون للحكومة إن زيادات أكبر لا تزال مطلوبة للسيطرة على عجز الموازنة.



159-Fuel prices up 55% - Enterprice - 2017 - https://goo.gl/VkMWT5

160- مصر تضاعف سعر اسطوانات الغاز -سكاي نيوز عربية 2013- - https://goo.gl/3sTWTY

161- في قرار لرئيس مجلس الوزراء: زيادة أسعار الكهرباء تدريجيا لمدة 5 سنوات -أحمد العطار –الأهرام- https://goo.gl/qu1irv

وقد طبقت الحكومة هذا التقشف في دعم الطاقة تحت برنامج للإصلاح الاقتصادي، موله صندوق النقد الدولي في 2016 بقرض قيمته 12 مليار دولار، ووفقًا للبرنامج المتفق عليه مع الصندوق؛ فإن الهدف من هذا التقشف هو توفير نفقات من الدعم المعمم التي يستفيد منها فئات غير مستحقة للدعم، وإنفاق جزء من هذه الوفورات على برامج من الدعم الموجه مثل معاشات الضمان وتكافل وكرامة، أو دعم الغذاء الذي سعت الحكومة لقصر التسجيل فيه على فئات من محدودي الدخل.

وتحت البرنامج المتفق عليه مع الصندوق زاد الدعم النقدي على السلع الغذائية أكثر من الضعف، من 21 إلى 50 جنيهًا للفرد، وزادت تحويلات الدعم لألبان الرضع وأدوية الأطفال، وتوسعت تغطية (تكافل وكرامة) لتشمل 2 مليون أسرة إضافية مع زيادة المبالغ المقدمة.[162]

لا شك أن سياسات التقشف كان لها أثر إيجابي من حيث توفير التمويل المستدام لبرامج مثل معاشات تكافل وكرامة، لكن إجراءات تقليص دعم الطاقة كانت تقتطع من الامتيازات الحقيقية التي يتلقاها الفقراء المستحقون لهذه المعاشات.

فالسولار الذي زادت أسعاره بنحو 400% هو الوقود الأساسي المستخدم لوسائل النقل الرخيصة (الميكروباص)، وكذلك فإن أنابيب البوتاجاز التي ارتفعت أسعارها الرسمية بقوة (مع وضع في الاعتبار أن السعر الحقيقي الذي تصل به هذه الأنابيب للمستهلك أعلى من الرسمي) هي الوقود الأساسي لمنازل العديد من الفئات المهمشة.

بيئة العمل المصاحبة لتطبيق الدعم النقدي

تمثل بيئة العمل أحد العوامل الداعمة (أو الهادمة) للآثار الاجتماعية المرجوة من سياسات الدعم النقدي والمعاشات المساعدة للفقراء، فهذه المعاشات تستهدف بالأساس الفئات غير القادرة على الكسب من سوق العمل، أو التي تعمل ولكن في وظائف لا توفر الدخل الكافي لأسرتها؛ لذا فتحسن أو تدهور ظروف العمل له تأثير مكمل للدور الذي تقوم به هذه المعاشات.

162- صندوق النقد الدولي -أسئلة أساسية عن مصر - https://goo.gl/vY8s4Z

ومن المتوقع أن ينضم حوالي 3.5 مليون مصري إلى سوق العمل في السنوات الخمس المقبلة، حوالي 60% من المصريين في سن العمل وحوالي 700 ألف شخص ينضمون إلى سوق العمل كل عام.[163] ويشير الانخفاض الطفيف في معدل البطالة من 12.6% في يوليو –سبتمبر 2016 إلى 10.6% في يناير –مارس 2018[164] إلى أن تحسن النمو الاقتصادي، الذي وصل إلى 5.4% في الأشهر التسعة الأولى من العام المالي 18/2017،[165] كان غير قادر على خدمة الأهداف التنموية وإدماج المصريين في سوق العمل.

حيث ساهمت قطاعات الاستخراجات والصناعات التحويلية (تكرير البترول وصناعات تحويلية أخرى) بالنصيب الأكبر في نمو الناتج المحلي الإجمالي يليها السياحة وتجارة التجزئة. وجميع هذه القطاعات التي شهدت نموًا، إما قطاعات ريعية أو قطاعات كثيفة استهلاك رأس المال، أو قطاعات خدمية نحتاج للتثبت من مدى قدرتها على توفير وظائف مستدامة وبأجر لائق.[166]

وتزعم وزيرة التخطيط أن النمو الاقتصادي في مصر اقترب من نمط النمو الاحتوائي (growth inclusive)،[167] لكن المؤشرات التي عرضناها في الفقرات السابقة تؤكد أننا بعيدين أشد البعد عن هذا النمط، فالنمو الاحتوائي الذي تضعه الأمم المتحدة ضمن أهداف التنمية المستدامة لا يهدف فقط لتقليص معدلات البطالة، ولكن أيضا زيادة إنتاجية العمالة،[168] ويرتبط تحسين الإنتاجية بشكل رئيس بتحسين تعليم وتدريب العمالة لكن في ظل العقبات التي تواجه الطبقات الأكثر فقرًا على الحصول على خدمة تعليمية يظل ذلك

163-IMF Country Report No. 1815/. ARAB REPUBLIC OF EGYPT-SELECTED ISSUES.

164- الإحصاء: هبوط معدل البطالة في مصر إلى 10.6% في الربع/1 – رويترز – مايو 2018 – https://goo.gl/WPFU7f

165- وزيرة التخطيط تعلن مؤشرات الربع الثالث من العام المالي الحالي 2017 \ 2018 – وزارة التخطيط بيان صحفي – مايو -2018 https://goo.gl/V7UTFB

166- نفس المصدر.

167- وزيرة التخطيط: الاقتصاد المصري حقق معدلات نمو موجبة في جميع القطاعات - وليد مجدي - مايو 2018 - المصري اليوم - https://goo.gl/ET23cP

168 U.N sustainable development goals - goal number 8 in 2017 - https://goo.gl/UEQn9z

تحديًا أمام قدرتهم على المساهمة في الإنتاج بشكل أكثر فاعلية، كما تخاذلت الدولة خلال السنوات الأخيرة عن تطبيق الالتزامات الدستورية بشأن الإنفاق على التعليم.[169]

ومن جهة أخرى فإن الصناعة التي عادة ما تكون أكثر إنتاجية من الخدمات كانت في المرتبة الرابعة من حيث الإسهام في نمو الناتج، أي أنها تأتي بعد السياحة والتجارة.

ويشير صندوق النقد في تقرير المراجعة الثاني لبرنامج الإصلاح الاقتصادي 2016، إلى سيطرة التعميق المالي كنمط للنمو منذ التسعينيات حتى الآن[170]، بدلًا من التركيز على التوسيع المالي الذي يقابله. والتعميق المالي هو زيادة رأس المال لكل عامل، مثل تعميق استخدام التكنولوجيا على سبيل المثال، ومن ثمّ زيادة الإنتاجية لكل عامل مع ثبات عدد العاملين. أما التوسيع المالي فهو أن تتحرك نسبة رأس المال لكل عامل إلى نقطة توازن إيجابية جديدة، أي زيادة رأس المال والأيدي العاملة على حد سواء، ما يعني التوسع في الاستثمار، وليس التعمق في تطوير العملية الإنتاجية فقط. بالطبع بقدر أهمية تطوير العملية الإنتاجية، فإن السير في الاتجاهين معًا هو أسلوب مناسب لامتصاص الزيادة السكانية التي ينتج عنها زيادة في نسبة المنضمين إلى قوة العمل.

ويسيطر التعميق المالي على تحريك النمو الاقتصادي في مصر، فهو مسئول عن 80% من نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في التسعينيات والألفينات[171]. بينما عانى المصريون من متوسط معدلات بطالة يصل ل 10% منذ بداية الألفينات حتى عام 2010 ووصل إلى ذروته في 14/2013 حيث حقق 13.4%[172].

169- «أين تذهب أموالنا هذا العام» عن موازنة 2017- 2018- - المبادرة المصرية للحقوق الشخصية - نوفمبر 2017 - https://goo.gl/5zqhE1

170-IMF Country Report No. 1815/. ARAB REPUBLIC OF EGYPT-SELECTED ISSUES.p5

171- IBID

172-IMF Country Report No. 1815/. ARAB REPUBLIC OF EGYPT-SELECTED ISSUES.p4.

الاستنتاجات النهائية:

تتجه الدولة بقوة للخروج من سياسات الدعم المعمم والاعتماد على الدعم الموجه للفئات الأكثر فقرًا، وهو توجه له مميزاته من حيث رشادة إنفاق الموارد المالية وضمان توفير حماية أكبر للفئات الهشة، ولكن له عيوبه أيضًا حيث يتسبب الخروج من الدعم المعمم في ضغوط تضخمية قوية تضر الفئات الأكثر فقرًا.

ولوضع سياسة عادلة للحماية الاجتماعية تعتمد على الدعم النقدي يجب النظر إلى كافة بنود إنفاق الفئات الأكثر هشاشة على السلع والخدمات الأساسية، بحيث تضمن الدولة توفير حزمة متكاملة من السياسات الاجتماعية تضمن للفئة الأضعف القدرة على الوصول للتعليم والصحة والغذاء والسكن الملائم، وأن يكون تحديد قيمة الدعم النقدي وتوزيع التغطية بهذا الدعم في هذا الإطار، بحيث يكون الدعم النقدي مكملًا ماليًا لتغطية نفقات الأسر الأساسية التي تعجز باقي السياسات الاجتماعية عن إتاحتها للفئات الأضعف.

لكن التجربة المصرية لا يظهر فيها هذا التكامل، إذ إن الدولة توسعت بقوة في الدعم النقدي دون أن تعلن عن رؤية واضحة بشأن فلسفة هذا الدعم والمنطق وراء تحديد قيمته، كما أن العيوب الهيكلية في باقي السياسات الاجتماعية استمرت على حالها ومازال الفقراء هم الأقل حظًا في الوصول للسلع والخدمات الأساسية (الغذاء والتعليم والصحة والسكن) وتتزايد مشكلاتهم مع الصدمات التضخمية التي تأكل من القيمة الحقيقية لأجورهم؛ الأمر الذي يقلص أيضا من القيمة الحقيقية للدعم النقدي.

أثبتت إذن مؤشرات العدالة في الوصول للخدمات الأساسية، أن الهيكل الأساسي للسياسات الاجتماعية في مصر به عيوب كبيرة، تحول دون وصول السياسات الاجتماعية للفئات الهشة، ومن أبرز مظاهر تلك العيوب:

1-الأطفال في الريف أكثر عرضة للأنيميا من أطفال المدن.

2 -أكثر من نصف السيدات في عينة استطلاع للرأي، 54%، تظهر أنهن يعانين من نقص الأدوية، وشكت 48% منهن من عدم توافر مقدم خدمة صحية.

3 -معدل وفيات الأطفال دون الخامسة أعلى في الوجه القبلي.

4-هناك تقديرات بأن الأقل دخلًا أكثر عرضة للمعاناة من الأمراض المزمنة مثل السكر والضغط بجانب تفشي أمراض مثل التهاب الكبد الوبائي.

5 -تتركز النسبة الأكبر من الطلبة المحرومين من أي شكل من المساعدة (سواء الدروس أو مساعدة الأهل) في ريف صعيد مصر وتقريبًا كل الطلبة الذين لا يحظون بمساعدة لديهم امهات بتعليم أقل من متوسط. ومعظمهم فقراء.

6-ارتفاع مستويات الحرمان العمراني في محافظات مثل قنا والفيوم والأقصر وأسوان.

وتركز الإصلاحات الاجتماعية الأخيرة على علاج الهدر في الإنفاق بأكثر مما تركز على التوسع في تغطية الفئات المحرومة، فلم نر حتى الآن إصلاحات مهمة في مجال العدالة في التعليم والصحة والسكن، وتوجد أوجه عدم عدالة في دعم الغذاء بالرغم من إصلاحه، بل إن البرنامج الإصلاحي للحكومة له آثار تضخمية واضحة، من خلال التخارج المتسارع من دعم الطاقة والتوسع في ضرائب الاستهلاك.

وفي هذا السياق فإن أي تعويضات من الدعم النقدي لن تكون كافية لتعويض الفقراء عما ينقصهم من خدمات أساسية، وتؤكد المؤشرات الاجتماعية التي عرضناها في الدراسة أن مجمل حزمة السياسات الاجتماعية لمصر لا تكفي لتحقيق الأهداف الاجتماعية الواردة في الدستور والمواثيق الدولية التي وقعت عليها البلاد.

كما أن نظام الدعم النقدي به بعض أوجه النقص، فهو لم يحدد هدفًا واضحًا من البداية، كأن يحدد مثلًا مستوى معين من الاستهلاك يستهدفه للأسر الفقيرة، أو أن يقول إنه سيخفض الفقر لنسبة معينة، وكان انتشاره غير مساير للمحافظات الأكثر حرمانًا من الخدمات الاجتماعية في الكثير من الحالات، علاوة على أن قيمته لا تزال تحت مستوى خط الفقر بمقاييس عام 2015.

الفصل الرابع

سياسات السكن والعدالة الاجتماعية في مصر: قضية تنظيم العلاقة بين الملاك والمستأجرين

شيماء الشرقاوي*

*مساعد باحث: محمد رمضان.

مقدمة:

يعتبر الحق في السكن اللائق من الحقوق الأساسية المرتبطة بمبدأ العدالة الاجتماعية، فلا يمكننا تخيل سياسات تسعى لتحقيق العدالة الاجتماعية، دون أن يأتي في القلب منها سياسات سكن قائمة على فهم الحق في السكن اللائق بكافة مشتملاته، من أمن الحيازة والقدرة على تحمل التكاليف والحق في التنمية العمرانية الشاملة، وهي المقومات التي نص عليها المقرر العام للحق في السكن اللائق الصادر عن الأمم المتحدة.

أقر ميثاق الأمم المتحدة أن الحق في السكن هو حق أصيل من حقوق الإنسان، وهو ما يعرف ب ''**حق الإنسان في السكن اللائق: حق كل امرأة ورجل وشاب وطفل في الحصول على بيت آمن يؤويه ومجتمع محلي ينتمي إليه ويعيش فيه في ظل السلم والكرامة**».

ولم تفرد الدساتير المصرية سابقًا مساحة للمسائل المتعلقة بأزمة السكن، لكن مؤخرًا نجد أن الدستور المصري لعام 2014 نص في **المادة (63) على حظر التهجير القسري التعسفي**، وجاءت **المادة (78) لتنص على أن الدولة تكفل للمواطنين الحق في المسكن الملائم بما يحقق العدالة الاجتماعية**[173].

ويعتبر من أهم التحفظات على هذه المادة أنها اقتصرت على الحق في المسكن، وليس الحق في السكن وهذا فيه انتقاص واضح من هذا الحق، حيث أن الحق في السكن يشتمل على سبيل المثال بيئة المسكن وهي مكون مهم من هذا الحق.[174]

من الممكن تحديد عدة أزمات مرتبطة بفكرة السكن اللائق في مصر، وهي انتشار الإسكان غير الرسمي (غير المخطط) وما يرتبط به من تدهور في ظروف المعيشة وتردي أوضاع البنى التحتية في هذه المناطق، إلى جانب وجود ما يسمى بالعمران الخطر، ويعني هذا السكن في مناطق كوارث طبيعية على سبيل المثال

173-دستور مصر 2014، http://egelections-2011.appspot.com/Dostour/Dostour_update2013.pdf

174- محمد العجاتي، تعليق على مقترح مواد دستور 2013، http://is.gd/JPvq6j

منطقة الدويقة أو الزلازل التي تؤدي لانهيار العقارات وما إلى ذلك. أيضا فيما يخص السكن الملائم نجد أن هناك مسألة المرافق والخدمات، فعدد كبير من المناطق السكنية في مصر تعاني من عدم وجود أي مرافق أو خدمات.

ويؤثر عدم توافر السكن اللائق على العديد من الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية، على سبيل المثال الآثار الصحية السيئة لأنماط إسكان الفقراء، فهناك جوانب مختلفة للبيئة المبنية يمكن أن يكون لها آثار عميقة ومباشرة على الصحة البدنية والعقلية. هذا إلى جانب تردي البنية التحتية مثل عدم وجود الأرصفة، ومسارات الدراجات، والمناطق الترفيهية في بعض المجتمعات فإنه يقلل من النشاط البدني ويؤدي للإصابة بالكثير من الأمراض كالسمنة، وضغوط على الصحة العقلية مثل العنف والعزلة الاجتماعية.[175]

وعلى الناحية الأخرى، تؤثر أنماط إسكان الفقراء على تزايد معدلات البطالة إلى جانب توسيع الفوارق في الدخول والفجوات الاجتماعية بين سكان المدينة الواحدة.[176] وبالتالي فتوفير السكن اللائق له آثاره الإيجابية على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين بشكل عام.

وفي هذا الإطار يأتي السؤال الرئيس للورقة وهو كيف أثّر صنع السياسات في قطاع السكن على العدالة الاجتماعية:

لمحاولة الوقوف على إجابة لهذا السؤال ستتناول الورقة سياسات السكن في مصر ومدى اقترابها أو بعدها عن تحقيق العدالة الاجتماعية، وسيتم هذا من خلال التركيز على قضية تنظيم العلاقة بين الملاك والمستأجرين، هذا إلى جانب ما يرتبط بهذه العلاقة من سياسات وتشريعات. وهذا لأن الإيجار مازال يعتبر نمطًا منتشرًا حول العالم للسكن لدى غير القادرين والفئات الأقل دخلًا، وهذا على الرغم من تراجعه كنمط حيازة في مقابل نمط الملكية، ويرتبط هذا بشكل كبير بفكرة القدرة على تحمل التكاليف (نمط الإيجار مازال مناسبًا أكثر من

175-Ernie Hood, Dwelling Disparities: How Poor Housing Leads to Poor Health, Environ Health Perspect. 2005 May; 113(5): A310–A317, https://goo.gl/66QuS9

176- Jing LI, Recent trends on housing affordability research: where are we up to?, Urban Research Group – City U on Cities Working Paper Series, No. 52014/, https://goo.gl/qE7UoZ

نمط الملكية).[177]

وسيتم ذلك من خلال منهجية كيفية تعتمد على تحليل ومراجعة الأدبيات، وسنبدأ بخلفية حول سياسات السكن في مصر والتركيز على وضع القطاع حاليًا فيما يتعلق بقضيتي الحيازة والقدرة على تحمل التكاليف. ومن ثم استعراض تطور تشريعات وسياسات تنظيم العلاقة بين الملاك والمستأجرين بداية من تدخل الدولة لوضع الضوابط والسيطرة على العلاقة بين الملاك والمستأجرين، وأثر ذلك على مدى توافر السكن للمواطنين ومرورًا بالسياسات والتشريعات في قطاع السكن التي عملت على تحرير العلاقة بين الملاك والمستأجرين، وآثارها على تفاقم أزمة السكن وعلى وضعية تحقيق العدالة الاجتماعية. إلى جانب محاولة الخروج باستراتيجيات للتعامل مع أبرز إشكاليات قطاع السكن في مصر، تحديدًا فيما يتعلق بقضايا الحيازة والقدرة على تحمل تكاليف المسكن من خلال تناول نماذج من الخبرات الدولية وكيف تعاملت مع تلك الإشكاليات.

أولا: خلفية تاريخية حول سياسات السكن في مصر:

تنوعت طرق تعامل النظم السياسية في مصر منذ يوليو 1952 في التعامل مع ملف سياسات السكن، فعلى سبيل المثال يمكن القول إن الفترة الناصرية قد شهدت سياسات ساهمت في تحقيق قدر من العدالة، من حيث توفير السكن اللائق للمواطنين حتى ولو تم رؤية ذلك كجزء من خطة الامتيازات الاجتماعية التي منحها النظام للمواطنين لتدعيم ركائز حكمه.[178]

ترجع نشأة أغلب التشريعات الحاكمة للتنمية العمرانية والبناء في فترتي الخمسينيات والستينيات للتشريعات التي قد تم تبنيها في القانون المصري منذ الأربعينيات، وبالتحديد تلك القوانين المتعلقة بتقسيمات الأراضي، التي فرضت معايير عالية جعلت من التنمية الخاصة للأراضي عملية صعبة ومكلفة (على سبيل المثال قانونا 51 و52 المتعلقين بتنظيم البناء لعام 1940)، وذلك إلى جانب التشريعات المرتبطة بضبط الإيجارات وتجميدها (القانون رقم 121 لعام 1947)، وأيضًا مشروعات الإسكان الاجتماعي. وقد كان ذلك مواكبا

177- World Cities Report 2016, UN Habitat, https://goo.gl/ZcFgkj
178- Andre Raymond, "Cairo: city of history", (Cairo, The American University in Cairo press, 2007), p.350.

التطورات التي حدثت في أوروبا وأمريكا في الأربعينيات والخمسينيات بعد الحرب العالمية الثانية. [179]

وقد شهدت الخمسينيات أولى تجارب مشروعات الإسكان العام المدعوم من قبل الدولة. حيث بدأ التنظيم للإسكان الاجتماعي مع القانون 206 لعام 1951، وكان أول مشروع يقع تحت مشروعات الإسكان الاجتماعي هو مساكن العمال في إمبابة، الذي بدأ وضع خطته عام 1948. وتوسعت مشروعات الإسكان الاجتماعي بعد ذلك خلال عقدي الخمسينيات والستينيات، ولعل أبرز الأمثلة عليها كانت في الضواحي الصناعية لحلوان وفي الزاوية الحمراء والعباسية. [180]

وأما بالنسبة للإيجار فقد أجرى النظام الناصري رقابة صارمة على عقود الإيجار في تلك المدن، كجزء من التوجه الاجتماعي للنظام آنذاك. فقد كانت تعتبر العقارات مكونًا أساسيًا للثروة ومخزنًا للقيمة، ومن ثم يمكن القول إن سياسات النظام الناصري في السكن اعتمدت بشكل كبير على اتخاذ سياسات مراقبة حادة لسوق الإيجار، من خلال الإبقاء على نظام الإيجار الذي تقوم فلسفته على الوقوف بجانب المستأجر من خلال تحديد الأجرة القانونية للوحدات السكنية. (القانون 52 لعام 1969). [181]

وقد اختلف هذا النهج منذ سبعينيات القرن الماضي، على الرغم من استمرار التشريعات نفسها، مع التوجه نحو سياسات الانفتاح الاقتصادي في عهد السادات وتحديدًا منذ منتصف السبعينيات، فقد بدأت مصر تعاني من مشكلة متفاقمة في القطاع العقاري، حيث أدى تراجع الدولة عن سياساتها الاجتماعية، التي كانت تطبقها في الحقبة الناصرية على وجه الخصوص، إلى عدة مشكلات، فعلى الرغم من زيادة عدد الوحدات المبنية في تلك الفترة نتيجة لحالة «الازدهار العقاري» الناتج عن الانفتاح فإنه في معظم الأوقات لم تكن تلك الوحدات السكنية الجديدة موجهة للفئات الأقل دخلًا في المجتمع. ولم تنجح مشروعات الإسكان الاجتماعي في حل تلك المشكلة، ولعل أبرز مثالًا على هذا أن المدن الجديدة التي توسعت الدولة في إنشائها منذ نهاية السبعينيات وخلال عقدي الثمانينيات والتسعينيات حتى الآن لم

179- David Sims, Understanding Cairo: The Logic of a City Out of Control, American University in Cairo Press, 2011, p.46.
180- Andre Raymond, p.350.
181-Sims, p.50.

تستقطب سوى عدد قليل جدًا من السكان. تزامن مع ذلك الازدهار العقاري، إهمال القيود على البناء وانهماك ملاك العقارات في إضافة طوابق جديدة لتعظيم المكاسب من عقاراتهم، وهو ما وضع العقارات القديمة أمام مخاطر الانهيار.[182]

ونجد أنه منذ عام 1977 استحوذت المدن الجديدة على اهتمام المخططين العمرانيين، وهيمنت على خطاب التنمية العمرانية في مصر، وبالرغم من فشل تلك المدن في اجتذاب أعداد كبيرة من السكان على مدى العقود الأخيرة، على سبيل المثال نجد أن نسبة نمو السكان في المدن الجديدة (السادس من أكتوبر، العاشر من رمضان، العبور، الشيخ زايد،... إلخ) تراوحت ما بين 0.3 %عام 1986 و 1.1 %عام 1996، و3.7 %عام 2006 وفقًا للتعداد العام في هذه السنوات، وبقيت نسبة الوحدات غير المأهولة بها منذ عام 1986 حتى عام 2006 وفقًا لتعداد عام 2006 62.8% من نسبة الوحدات السكنية غير المأهولة في القاهرة الكبرى.[183] وعلى الرغم من ذلك أصبحت الحكومة تنظر إلى تلك المدن الجديدة كحل لمشكلة «العشوائية».[184]

ومع توجه الحكومة المصرية منذ الثمانينات نحو النيوليبرالية بخضوعها لبرامج صندوق النقد والبنك الدوليين، اعتمدت الحكومة سياسة تشجع على التمليك في مشروعات الإسكان العام، سواء بالنسبة لوحدات الإسكان العام القائمة أم الجديدة.[185]

وكانت الحكومات المصرية ترى أن إنشاء المجتمعات العمرانية الجديدة هو الحل الناجع لكل مشكلات مصر العمرانية. وقد سيطرت على الواقع المصري في هذا الصدد ثلاث سياسات رئيسة، أولاها: أن قطاعات العقارات والإنشاءات سوف تؤدى لتحفيز النمو الاقتصادي، وثانيها أن مبيعات الأراضي سوف تسد عجز الميزانية، وثالثها أن المساكن الجديدة سوف تحل أزمة الإسكان. وكانت الفلسفة التي تكمن وراء هذا النهج الحكومي استغلال أكثر المصادر توفرًا في مصر — الأراضي — وسيلة لتمويل عجز الميزانية وزيادة الموارد العامة.[186]

182-Ibid, p.52.
183- Ibid, p. 171.
184- Ibid, p. 66.
185- Ibid, pp. 54 - 55.
186- سياسة المدن الجديدة في مصر: أثر متواضع وعدالة غائبة، مبادرة تضامن، 6 مايو 2016، https://goo.gl/Wl9y2F

ومن ثمّ يمكننا القول إن جذور أزمة السكن تعود للتحولات في سياسات التعامل مع المسكن، فقد كان هناك كما أشرنا سابقًا منذ أربعينيات القرن الماضي وحتى منتصف السبعينيات ضوابط وتشريعات تحكم أوضاع السكن ما ترتب عليه قدر من تحقق الإتاحة للمسكن للطبقات المختلفة مع الاختلاف في خصائصه بالطبع وارتباط هذا بالقدرة على تحمل تكاليف السكن. إلا أن التحولات في السياسات لم تتعلق فقط بالتحول في أنماط الحيازة (الإيجار أو التمليك) المنتشرة، وإنما شملت أيضا تحولات في أنماط الاستثمار والاستهلاك التي عمقت الفوارق واللامساواة فيما يتعلق بالعمران والسكن بين المواطنين.

ثانيا: واقع السكن في مصر...مشكلات وتحديات:

بما أن معرض التركيز في دراستنا هنا هو قضية تنظيم العلاقة بين الملاك والمستأجرين ومشكلاتها، بالتالي سنستعرض المشكلات والتحديات المرتبطة بأنماط الحيازة وتحديدًا الإيجار والمشكلات المرتبطة به مثل القدرة على تحمل التكاليف ونسبة الإنفاق على السكن من إجمالي الدخول وأثرها على وضعية العدالة بشكل عام.

يرى كثير من المحللين أن هناك اتجاهًا عالمي يعزز من ملكية الوحدات السكنية في مقابل تراجع نمط الإيجار، ويرجعون ذلك وفقًا لتقرير المدن لعام 2016 الصادر عن منظمة الأمم المتحدة للموئل (برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية)، أن التدخل الرئيس للحكومات خلال العشرين عامًا الماضية كان يهدف بشكل أساسي لتعزيز قدرة الطبقات المتوسطة على تملك المنازل في مقابل لجوء الفئات الأقل دخلًا إما لنمط الإيجار أو لتملك مساكن غير رسمية.[187]

187- World Cities Report 2016, UN Habitat, https://goo.gl/ZcFgkj

1) أنماط الحيازة وتراجع الإيجار:

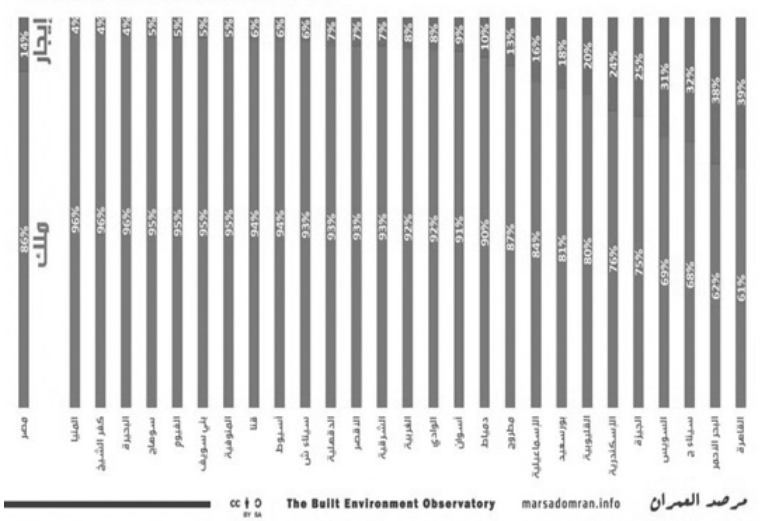
وفقا لتعداد مصر لعام 2017 فإن 3.3 مليون أسرة في مصر تعيش في منازل مؤجرة، بينما تمتلك بقية الأسر في مصر مسكنها، أي بواقع 14 % إيجار في مقابل 86 % أسرة تمتلك مسكنًا. وتتوزع الأسر التي تؤجر مسكنًا على 4 أنماط للإيجار في مصر تبعا للقوانين التي تنظم الإيجار، أو الممارسات غير الرسمية للإيجار وفقًا للجدول التالي:

نمط الحيازة	عدد الأسر	النسبة المئوية ٪
الإيجار القديم	1.6 مليون أسرة	% 6.9
الإيجار الجديد	1.5 مليون أسرة	% 6.4
الميزة العينية	141 ألف أسرة	% 0.6
الإيجار المفروش	23.5 ألف أسرة	% 0.1
المجموع	3.3 مليون أسرة	% 14

جدول (1) [188]

وعلى الناحية الأخرى، لم يتضمن تعداد المساكن المملوكة سوى شكلين من أشكال الحيازة: التمليك (من خلال البناء أو الشراء أو الوراثة) وتسكن بها 17.8 مليون أسرة تمثل 76٪ من جميع الأسر، وهو الشكل الأكبر من الحيازة، ثم الهبة (عادة من الآباء إلى أولادهم) التي يسكن بها 10٪ من الأسر. تتراوح نسبة الأسر التي تؤجر مساكن بين 39 % في القاهرة وهي أعلي المحافظات، وبين أقل من 10 % في محافظات الدلتا والصعيد ذات الطابع الريفي، كما يوضح الشكل التالي.

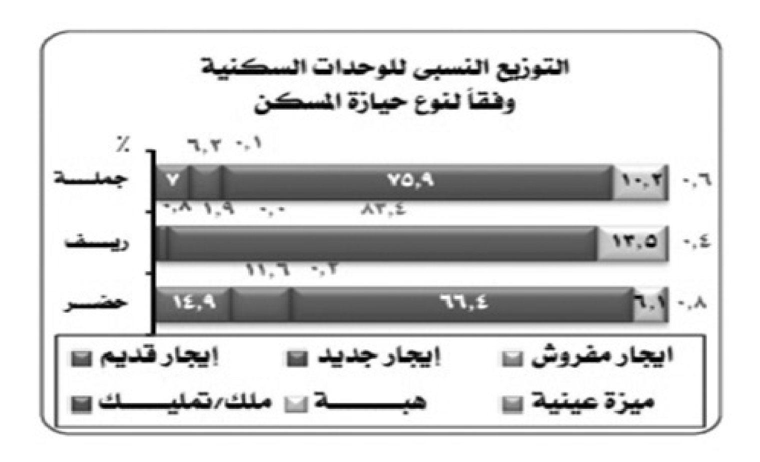
188- مصدر البيانات: تعداد مصر 2017، موقع الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء، https://goo.gl/v8Xgy7



شكل (1) من تقرير أحوال الإيجار لمرصد العمران [189]

ويوضح الشكل التالي التوزيع النسبي للوحدات السكنية في مصر وفقا لنمط الحيازة، وهذا وفقًا لتعداد مصر عام 2017. وهو ما يوضح سيطرة نمط التمليك بنسبة 75.9% والإيجار القديم بنسبة 7% والإيجار الجديد بنسبة 6.2%. ونلاحظ أيضا أن نمط الإيجار يكاد يختفي في ريف مصر في مقابل المناطق الحضرية.

189- مصدر الشكل: تقرير أحوال الإيجار في مصر 2017، مرصد العمران، 19 فبراير 2018، https://goo.gl/YZwNyV

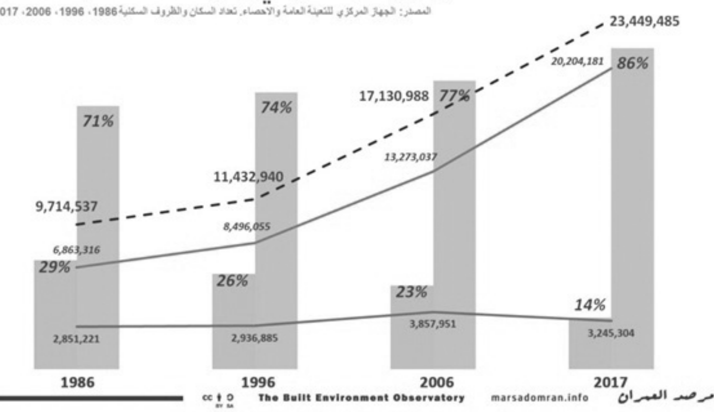


شكل (2)[190]

وأما فيما يتعلق بحيازة المسكن ما بين الإيجار والتمليك فيوضح الشكل التالي تطور حيازة المسكن في مصر، ونرى من خلاله أن كلًا من النسبة المئوية وعدد الأسر المستأجرة قد سجلت أدنى رقم لها في العقد الأخير، حيث انخفضت من نسبة مرتفعة بلغت 29٪ في عام 1986، إلى 14 % وهو أقل بقليل من نصف هذا الرقم في عام 2017.

190- المصدر: تعداد مصر 2017، موقع الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء، https://goo.gl/v8Xgy7





شكل (3) من تقرير أحوال الإيجار لمرصد العمران [191]

ويعتبر الانخفاض الذي حدث على مدى العقد الماضي انخفاضًا هائلًا، فقد كان بنسبة 17٪ بين عامي 2006 و 2017، مع تخلي ما يقرب من 610 آلاف أسرة عن الإيجار. وهنا يمكننا القول بأن التعديلات التشريعية (قانون 49 لسنة 1977 ، قانون 136 لسنة 1981، وأخيرًا قانون 4 لسنة 1996) تتحمل جزءًا من هذا التراجع الهائل، مع إدخال نظام الإيجار الجديد (إيجار السوق) بديلًا للإيجار القديم (الإيجار المحدد) تحديدًا منذ عام 1996. وفي حين حظي الإيجار الجديد بقبول أوَلي أضاف أكثر قليلًا من مليون أسرة في العقد الأول له (1996 – 2006)، إلا أنه تباطأ منذ ذلك الحين، حيث أضاف نحو ثلث هذا العدد فقط خلال العقد الماضي. [192] ومع ذلك، في المدة نفسها، فقد الإيجار القديم ما يقرب من مليون أسرة، ما أدى إلى خسارة 17% من المستأجرين.

وربما لا يختلف ذلك عن الوضع في كثير من مدن العالم، التي يرى المحللون أن الأطر التشريعية والتنظيمية تلعب دورًا هائلًا في التأثير على أنماط الحيازة، وتحديدًا الإيجار سواء بالسلب أو بالإيجاب. فالقيم الإيجارية المرتفعة أو العمليات المعقدة للحصول على تصاريح البناء والموافقات قد تدفع السكان ذوي الدخل المنخفض

191- مصدر الشكل: تقرير أحوال الإيجار في مصر 2017، مرصد العمران، 19 فبراير 2018، https://goo.gl/YZwNyV

192-يحيي شوكت، صفاء يوسف، أحوال الإيجار في مصر 2017، https://goo.gl/iKamfz

إلى الإسكان «غير القانوني».[193]

إلى جانب ذلك لعب التزايد المستمر وغير المراقب في أسعار الإيجار الجديد دورًا في تراجع الإيجار نتيجة تكلفته الباهظة للأسر المنخفضة أو المتوسطة الدخل وفي كلتا الحالتين، تبين هذه الإحصاءات أنه بعد عقدين من إلغاء القيود المفروضة على مساكن الإيجار القديم لم يؤدِ ذلك بأي شكل من الأشكال إلى نمو الإيجار الجديد. ولكن في الواقع ذهبت أغلبها إلى سوق التمليك، سواء من خلال استخدامها من قبل أصحابها الأصليين، أم بيعها، أم هدمها وإعادة بنائها كوحدات جديدة للبيع، أو تلك التي بقيت شاغرة.[194] ويمكننا القول إن التراجع في لجوء الأسر لنمط الإيجار يرتبط بمجمل السياسات الاقتصادية المتبناة خلال العقد الماضي المعبرة عن تراجع الدولة في دورها في توفير الخدمات العامة للمواطنين، ولا يمكن اعتبار نسبة المساكن المملوكة تعبيرًا عن تحسن في الأوضاع الاقتصادي للمواطنين حيث أن جزءًا من الأزمة هو التوجه للإسكان غير الرسمي وهذه النقطة سنتناولها بشيء من التفصيل في أجزاء قادمة من الورقة.

2) إشكالية القدرة على تحمل تكاليف السكن:

ترتبط إشكالية الحيازة ارتباطًا وثيقًا بإشكالية القدرة على تحمل تكاليف السكن. يعتبر صعيد مصر هو الإقليم الأقل قدرة على تحمل تكاليف السكن، حيث تراوحت نسب الأسر غير القادرة على تحمل نفقات شراء أو استئجار منزل متوسط السعر ما بين 55٪ و89٪. تراوحت نسبة انعدام القدرة على تحمل تكاليف السكن في مدن قناة السويس بين 51٪ و97٪، في حين تراوحت نفس النسبة في الدلتا بين 31٪ و91٪. في القاهرة الكبرى، يعتبر متوسط الأسعار والإيجارات بعيدًا عن متناول ما بين 41٪ و67٪ من الأسر، في حين تتمتع المحافظات الحدودية بأقل التكاليف، حيث تتراوح نسبة الأسر غير القادرة على تحمل متوسط الأسعار أو الإيجارات بين صفر و48٪. ويعتبر عبء الإيجار هو الأعلى في بورسعيد، حيث تضطر 97٪ من أسرها إلى دفع أكثر من ربع دخلها لاستئجار منزل متوسط السعر. وتظل الإيجارات مرتفعة في غيرها من مدن

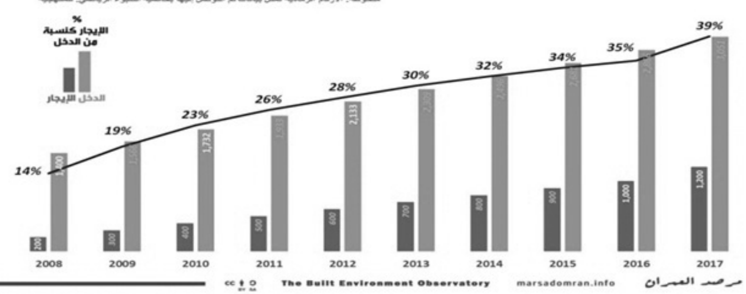
193- Global Housing Policy Indicators, https://goo.gl/qNkMGp

194-يحيي شوكت، صفاء يوسف المرجع.

قناة السويس، حيث تثقل كاهل 79,4٪ و69,2٪ من الأسر في الإسماعيلية والسويس على التوالي. ويعد التأجير مكلفًا جدًّا أيضًا في مدن الصعيد، حيث يثقل كاهل ما بين 71,8٪ و95,4٪ من الأسر. وتراوحت نسبة الأسر المثقلة بالتكلفة في القاهرة الكبرى بين 40.3٪ و75.7٪ للجيزة والقاهرة على التوالي. وتنوعت درجات عبء التكلفة في الدلتا كذلك حيث جاءت بين 34,7٪ في كفر الشيخ و95,2٪ في دمياط.[195]

ووفقًا لتقرير أصدره مرصد العمران حول «أحوال الإيجار في مصر»، في عام 2017، بلغ متوسط قيمة الإيجار الجديد في مصر 1200 جنيه مصري شهريًّا، وهو ما يمثل زيادة نسبتها 20٪ عن العام السابق. وإن كان لا يزال أقل من التضخم الرسمي الذي ارتفع إلى 30٪ بعد انخفاض قيمة الجنيه المصري في نوفمبر 2016، وهي الخطوة التي أفقدته أكثر من نصف قيمته مقابل الدولار الأمريكي. ونتيجة لهذه الإيجارات المتزايدة، تعرضت القدرة على تحمل التكاليف لضربة كبيرة، حيث قفزت نسبة الإيجار إلى الدخل على المستوى القومي، وهي المرتفعة أصلًا، بنسبة 13٪.[196]





رشكل (4)[197]

195- القدرة على تحمل تكاليف السكن، مؤشر الحرمان العمراني في مصر، مؤسسة 10 طوبة، https://goo.gl/QqM364

196- تقرير أحوال الإيجار في مصر 2017، مرصد العمران، 19 فبراير 2018، https://goo.gl/YZwNyV

197- مصدر الشكل: تقرير أحوال الإيجار في مصر 2017، مرصد العمران، 19 فبراير 2018، https://goo.gl/YZwNyV

وفقًا للشكل السابق، تأتي قيمة الإنفاق على الإيجار من الدخل بنسبة 39٪، وذلك دون حساب تكاليف السكن الأخرى، مثل المرافق والصيانة، التي ترتفع أيضًا بشكل هائل. وبالإضافة إلى الإيجارات الشهرية العالية، يتوقع من حوالي ثلث المصريين أن يدفعوا ما بين 25% إلى 50٪ من إجمالي قيمة العقد مقدمًا. هذا بالإضافة إلى تأمين يساوي إيجار شهر واحد على الأقل. وفي كثير من الحالات لا يتم رد التأمين في نهاية عقد الإيجار، وكل هذا يزيد من تكلفة الإيجار المرتفعة بالفعل.

وقد أدت هذه الزيادة في الإيجارات إلى تآكل القدرة على تحمل التكاليف، ويمكننا رؤية ذلك عبر السنوات التسع الماضية، حيث أصبح متوسط الإيجار اليوم أعلى بست مرات من مثيله في عام 2008. مع عدم زيادة الدخل بمثل هذا المعدل، ما أدى إلى انخفاض القدرة على تحمل التكاليف بثلاثة أضعاف تقريبًا، حيث قفز متوسط نسبة الإيجار إلى الدخل على المستوى القومي من 14% في عام 2008 إلى 39% في عام 2017.[198]

ويبين الجدول التالي[199] مقارنة النسب القومية المقبولة للإيجار إلى الدخل في مصر بالنسبة لعدد من دول العالم:

الدولة	تكلفة السكن (x)٪ من دخل الأسر
الولايات المتحدة الامريكية	% 30
كندا	% 30
نيوزيلاندا	% 25 – % 30
الهند	% 40
مصر	% 35 – % 40

198- تقرير أحوال الإيجار في مصر 2017، مرصد العمران، 19 فبراير 2018، https://goo.gl/YZwNyV

199- مصدر الجدول: تقرير أحوال الإيجار في مصر 2017، مرصد العمران، 19 فبراير 2018، https://goo.gl/YZwNyV

ونرى من خلال هذه المقارنة أن مصر تعتبر بين الدول التي يحتل فيها الإنفاق على السكن من 35 حتى 40 % من دخل الأسر، وهي نسبة عالية وكما سبق وأشرنا فهي دون حساب التكاليف الأخرى كالصيانة والمرافق.

قمنا هنا بتناول واقع مشكلات السكن في مصر من خلال مثالي تراجع نمط الحيازة المتمثل في الإيجار والقدرة على تحمل تكاليف السكن اللذين يعتبران مكونين رئيسين في قضية السكن اللائق وقد لعبت السياسات المتبناة من قبل الحكومات في العقد الأخير دورًا هائلا في تفاقم أزمتي تراجع نمط الإيجار من خلال التشريعات، ومن خلال أيضًا السياسات التي تهدف لتحرير الأسواق العقارية وغياب الضوابط عليها.

ثالثا: قوانين الإيجار المصرية بين الأوضاع القائمة والمرتقبة:

1) الوضع القائم (قانون الإيجار القديم وقانون الإيجار الجديد):

تعتبر التشريعات المنظمة للعلاقة بين الملاك والمستأجرين إحدى أهم المشكلات التي تواجه قطاع السكن في مصر، وتجدر الإشارة إلى أن الأزمة الحقيقية ليست في قلة أو عدم وجود مساكن كافية لاحتياجات السكان، بل من الممكن الحديث حول أن الأزمة بشكل أساسي ذات بعد اقتصادي، فهناك في مصر عدد كبير من الوحدات السكنية الفارغة تبلغ وفقًا لتعداد سكان مصر لعام 2017 حوالي 12.5 مليون وحدة سكنية مغلقة بلا سكان. ويشكل إجمالي الوحدات المغلقة نسبة 29.1% من إجمالي عدد الوحدات في مصر. فهناك 8 ملايين و996 ألف وحدة سكنية خالية، منها 4 ملايين و662 ألف وحدة خالية مكتملة، و4 ملايين و334 ألف وحدة خالية بدون تشطيب، إلى جانب 2 مليون و887 ألف من إجمالي الوحدات السكنية مغلقة لوجود مسكن آخر للأسرة، ومليون و159 ألف وحدة سكنية مغلقة لوجود الأسرة بالخارج أي بنسبة 2.7% من إجمالي الوحدات في الجمهورية.[200]

بينما يسكن العديد من المصريين مساكن تعد خطرًا أو لا تتوفر بها مقومات السكن اللائق، وتتمثل المشكلة الحقيقية هنا في أن الوحدات السكنية تعد بشكل كبير عالية القيمة، إما من حيث التملك أو من حيث الإيجار أيضًا.[201]

200- تعداد مصر لعام 2017، https://goo.gl/EJiEcn

201- يحيي شوكت، العدالة الاجتماعية والعمران -خريطة مصر، https://goo.gl/isv2be

في كتابه (Understanding Cairo: The logic of a city out of control) يعود ديفيد سيمز إلى أصل تشريع قانون الإيجار القديم، ويوضح أن إجراءات التقشف التي قامت بها الحكومة المصرية بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية في منتصف الأربعينيات، كان لها التأثير الأكبر على وضعية تنظيم سوق الإيجار في مصر، فقد قامت الحكومة بإجراء تخفيضات كبيرة على عقود الإيجار في تلك الفترة. وقد كان من المفترض أن يعتبر هذا القرار مؤقتًا لكنه استمر فترة طويلة حتى قيام ثورة 1952.[202] وبعد صعود الضباط الأحرار للسلطة في 1952 توجهوا إلى فرض تخفيضات جبرية على إيجارات المساكن التي لم تكن خاضعة لتدخل الدولة، ثم أصدرت الدولة لاحقًا ثلاثة تشريعات تنظم إيجارات المساكن بنفس الفلسفة تقريبًا في أعوام 1969 و1977 و1981. حيث حرصت التشريعات الثلاثة على وضع نظام محدد للإيجارات منفصل عن آليات السوق التي تشهد فيها العقارات زيادة مطردة في الأسعار. كما أدخل النظام الناصري مبدأ جديدًا، استمر من بعده، يتعلق بحق زوجة وأبناء المستأجر في أن يرثوا عقد الإيجار بعد موت الأب، وهو ما رسخ من سياسة استمرار المستأجرين القدامى في مساكنهم. وبمرور السنوات تسببت التشريعات المتعاقبة في تجميد الإيجارات عند مستويات ضعيفة. وقد قدر استطلاع لهيئة المعونة الأمريكية، صدر في 2008، عن أحوال المناطق الحضرية في القاهرة الكبرى، أن 61% من المستفيدين من هذا النظام يسددون إيجارات شهرية بنحو 50 جنيهًا أو أقل لكل منهم.[203] ويعتبر ذلك انتهاكًا لحقوق الملاك، حيث أن الوحدات السكنية التي يتم تأجيرها حتى الآن وفقًا لقانون الإيجار القديم يدفع المستأجرون مقابلها إيجارات زهيدة للغاية، لا تتناسب مع مساحات الوحدات السكنية ولا تتناسب أيضا مع الأوضاع الاقتصادية العامة.[204]

وحتى التسعينيات كانت حوالي 42 % من الوحدات السكنية في القاهرة تخضع لقانون الإيجار القديم، وهو ما أنتج تشوهًا كبيرًا في سوق الإيجار في مصر، وأنشأ

202- David Sims, Opcit, p.46.

203- محمد جاد، الإيجار القديم. آخر الحصون المغلقة أمام قوى السوق، 26 يناير 2017، موقع أصوات مصرية، https://goo.gl/6Dbw7w

204- للمزيد حول مشكلات قانون الإيجار القديم، قانون الإيجار القديم. وتوريث المستأجرين، الأهرام المسائي، سبتمبر 2012، متاح على: https://goo.gl/91911B

مجموعات مصالح للمستأجرين كان غرضها الحفاظ على الوضع القائم للقانون، أيضًا ساهم في ظهور أنماط مختلفة من التحايل على القانون، وأيضًا زيادة البناء غير الرسمي خاصة في الضواحي المحيطة بالقاهرة، حيث يستطيع المقاولون الحصول على رخص بناء في مناطق زراعية من خلال علاقات الفساد من الحي أو مديرية الزراعة، وتأجير تلك الوحدات بطرق غير رسمية خارج قانون الإيجار القديم. ومع زيادة معدلات التضخم أضحت الإيجارات طبقًا للقانون القديم ضئيلة للغاية، ولا تتناسب مع مساحات الوحدات السكنية أو مواقعها في كثير من الأحيان.[205]

وفي عام 1996، بدأت الدولة التراجع عن ضبط الإيجارات وتم تمرير قانون جديد أطلق عليه « قانون الإيجار الجديد»، بشأن سريان أحكام القانون المدني على الأماكن التي لم يسبق تأجيرها والأماكن التي انتهت عقود إيجارها دون أن يكون لأحد حق البقاء فيها.[206] وهذا القانون يعفي المباني الجديدة من أحكام التشريعات السابقة، ويجعل العلاقة الإيجارية خاضعة للقانون المدني.[207] مع الإبقاء على تشريعات (1969، 1977، و1981) كما هي وهو ما ساهم في مزيد من التشوه في سوق العقارات المصري.

ومنذ منتصف التسعينيات وبعد ظهور هذ القانون الجديد بقيت سيطرة الأفراد على سوق الإيجار في مصر، واستمرار التعامل في عقود الإيجار غير رسمي فكانت 74% من نسبة المستأجرين تحصل على وحداتها من زملاء عمل أو أصدقاء قد اشتروا هذه الوحدات قبل 5 سنوات أو أقل، و20% عبر سمسار عقاري (بوصف ديفيد سيمز – شديد التخصص والمحلية)، و6% فقط عن طريق إعلانات الصحف. كانت عقود الإيجار تصاغ بدون أي تدخل من الحكومة، القطاع الخاص أو أي مؤسسات وسيطة أخرى. [208]

على الناحية الأخرى تأتي عقود الإيجار وفقًا لقانون 1996 ذات مدد قصيرة وهذا على النقيض من عقود الإيجار القديمة، التي لها شروط تمتد إلى نهاية حياة المستأجر مع توريثها أفراد الأسرة من الدرجة الأولى لتمتد طوال حياتهم. تتسم عقود الإيجار الجديدة بمددها التي تتراوح بين القصيرة والمتوسطة. وكانت المدة

205-David Sims, Opcit, pp.140143-

206- حسام حداد، أشرف عباس، موسوعة تشريعات السكن، مركز هشام مبارك للقانون، القاهرة، 2010.

207- محمد جاد، مرجع سبق ذكره.

208-Sims, Opcit, pp, 150151-.

الأكثر شيوعًا بين سنة وثلاث سنوات (41.7٪)، يأتي بعدها العقود التي تمتد إلى أربع وخمس سنوات (36.1٪). أما العقود التي تزيد على خمس سنوات فكانت أقل من ثلث العقود.

وأما بالنسبة لعقود الإيجار القديمة فلا يمكن أن تنتهي إلا بعد اتفاق بين المالك والمستأجر، ينطوي على دفع ما يطلق عليه "خلو رجل" ما يعادل نصف قيمة العقار الحالية، أو استصدار قرار لهدم المبنى نظرًا إلى تهالك حالته الإنشائية. وهذا الشكل الأخير من انتهاء الحيازة قد تطور إلى ظاهرة في حد ذاته، حيث إن 29٪ من جميع المباني المنهارة في مصر هي في الحقيقة مبانٍ قديمة ومتهالكة كان من الممكن ترميمها. ويعود جزء كبير من ذلك إلى التراخي في تنفيذ القانون الذي يتطلب ترميم أي مبنًى متضرر حتى إذا رفض المالك أو لم يستطع تحمل تكلفته. فمن ناحية، لا يستطيع العديد من أصحاب المساكن تحمل تكاليف الإصلاحات نتيجة انخفاض الإيجارات. لكن الوضع الأكثر سوءًا يتمثل في انهيار المباني السليمة هيكليًّا بسبب التخريب لسلامتها الهيكلية، ما يتسبب في 15٪ من انهيارات المباني. ويوجه الاتهام في العديد من هذه الحالات إلى بعض مالكي العقارات الذين يتطلعون إلى طرد المستأجرين من المباني الإيجار القديم.[209]

وبالتالي فمسألة أمن الحيازة بقيت مهددة في ظل هذه الأوضاع سواء في حالة الوحدات السكنية التي تؤجر طبقًا للقانون القديم ولكنها في عقارات تتعرض لخطر الانهيارات. وأيضًا في حالة الوحدات السكنية التي تؤجر وفقًا للقانون الجديد بسبب قصر مدد الحيازة، خاصة مع ارتفاع أسعار الإيجارات قد تفقد الأسر قدرتها على تحمل تكاليفها، وفي حالة نشوب خلاف بين الملاك والمستأجرين حول القيمة الإيجارية المتروك تحديدها للسوق تكون تلك الأسر معرضة للخطر.

2) التشريع المرتقب:

تقدم عدد من النواب عام 2016 بمقترح قانون جديد يعمل على تنظيم العلاقة بين الملاك والمستأجرين، وهذا القانون الجديد مازال تحت المناقشة في

209–تقرير أحوال الإيجار في مصر 2017، مرصد العمران، 19 فبراير 2018، https://goo.gl/YZwNyV

البرلمان، ومن المرجح أن يتم إرجاء تعديله لدور الانعقاد الرابع.[210] وقد أعاد هذا التشريع المرتقب الجدل حول مصير ما تبقى من الإيجارات المسعرة من قِبل الدولة، التي لم تعد تمثل نسبة مهيمنة على السوق، فكما سبق وأشرنا تبلغ اليوم نسبة الوحدات التي تتبع نمط الإيجار حوالي 13%.

يهدف المشروع المقدم إلى إلغاء كافة عقود الإيجار المبرمة وفقًا للتشريعات القديمة (ما قبل قانون الإيجار الجديد لعام 1996)، وذلك خلال مدة 10 سنوات من تاريخ العمل بهذا القانون ما لم يتفق على غير ذلك، ولا ينتهي عقد الايجار لموت المؤجر أو المستأجر إذا توفى المستأجر خلال المدة المبينة بالفقرة السابقة. وسيترك القانون للائحته التنفيذية تحديد قيمة الإيجار خلال سريان تلك المدة المنصوص عليها في القانون، على أن تراعى اللائحة ظروف وموقع كل عقار ومدى تميزه في تحديد القيمة الإيجارية على أن تتولى اللائحة رفع القيمة الإيجارية بشكل تدريجي. إلى جانب ذلك يلزم المشروع المؤجِرَ عند نهاية المدة المشار إليها (10 سنوات) إذا رغب في تأجير العقار مرة أخرى أن تكون الأولوية في ذلك إلى شاغل العين المؤجرة، وتسري أحكام القانون المدني على عقود الإيجار المحررة بينهما.[211]

يحمل مشروع القانون أيضًا على المستأجر كافة أعباء الترميم والصيانة الدورية والعامة للمبنى، ويتم توزيع تلك النفقات على جميع شاغلي العقار كل على حسب حصته. ويتحمل المستأجر كافة التكاليف التي تلزم تحمل الأجزاء المشتركة للمبنى وكذلك أجر حارس العقار خلال سريان المدة المنصوص عليها في القانون. ويفسخ العقد من تلقاء نفسه ودون حاجة إلى اعتذار أو أعذار إذا لم يبذل المستأجر العناية في استعمال العين المؤجرة أو في المحافظة عليها مما تترتب عليه إصابة الوحدة بتلف أو هلاك غير ناشئ عن استعمالها وبأداء تكليفها على النحو المنصوص عليه في المادة 12.[212]

وينص أيضًا على إنشاء صندوق لدعم غير القادرين من المستأجرين للوحدات السكنية، ويمول الصندوق من حصيلة الضرائب العقارية للوحدات المؤجرة بنسبة

210- البرلمان يرجئ تعديل «الإيجار القديم» لدور الانعقاد الرابع، 7 يناير 2018، اليوم السابع، https://goo.gl/JpY7PY

211- نص مشروع قانون الإيجار القديم بعد إحالته إلى لجنة الإسكان بالبرلمان، 5 يناير 2017، اليوم السابع، https://goo.gl/EKM46A

212- نفس المرجع.

50% وجزء من الأجرة المحصلة من مالك العقار أو من أي جهة أخرى تسمح الدولة بها.

نص المشروع إلى جانب ذلك في باب الأحكام الانتقالية على إنشاء لجان في كل محافظة تسمى لجان الحصر وتقدير القيمة الإيجارية للعقارات المبنية على أساس تقسيمها نوعيًا في ضوء مستوى البناء والموقع الجغرافي وطبيعة المنطقة الكائن بها العقار ومدى قربه من الشواطئ والحدائق والمنتزهات العامة.[213]

وقد ظهر التباين واضحًا بين نواب البرلمان الحالي حول قضية الإيجار القديم، فبينما صرّح النائب هيثم الحريري (المنتمي لتكتل 25-30) بأن التشريع المقترح «يُوقع ظلمًا شديدًا على المستأجر وعلى الدولة أيضًا»، صرح النائب هشام عمارة (عضو لجنة الشئون الاقتصادية بمجلس النواب) بأن القانون الجديد «يقضي على مسار الحقد في المجتمع". فيما حاولت النائبة مايسة عطوة (تكتل في حب مصر) أن تطرح ملامح مشروع بديل على صفحتها على فيسبوك، لا يفسخ تعاقدات الإيجار القديمة بعد عشر سنوات ولكن يرفع قيمتها تدريجيا، وينهي توريث عقود الإيجار إلا لبعض الفئات مثل المطلقات والقُصر، كما يقضي بحرمان المستأجرين من عقاراتهم إذا ثبت أن لديهم شققًا أخرى.[214] وتحدث أحد النواب وعضو لجنة الإسكان بالبرلمان، بأن التوقيت غير مناسب لمناقشة مشروع قانون الإيجار القديم، موضحًا أن هناك 3 ملايين شخص مهددون بالطرد من وحداتهم حال إقرار القانون، وبالتالي لابد من التروي قبل أخذ أي خطوة في هذا الاتجاه.[215]

ويمكن القول إن الإشكالية الأساسية التي يطرحها مشروع القانون هي كونه ينحاز للملاك دون المستأجرين، فمشروع القانون تقوم فلسفته على التحرير التام لأسعار الإيجارات، وترك تحديدها لعوامل السوق والتي تتجاهل العديد من العوامل الأخرى، كدخول المواطنين واحتياجاتهم، وهذا يزامن مع غياب أي ضوابط أو هيئات منظمة ومراقبة لسوق العقارات. فضلًا عن ذلك فإن المشروع قد دمج ما بين رفق القيم الإيجارية وتحرير العلاقة الإيجارية تمامًا، وأيضًا النص

213- نفس المرجع.
214- محمد جاد، مرجع سبق ذكره.
215- قانون «الإيجار القديم» في ثلاجة البرلمان... تأجيل مناقشته بعد غضب الشارع، 02 فبراير 2017، اليوم السابع، https://goo.gl/FojSc4

على لجنة لتحديد القيم الإيجارية ولم يقدم القانون تصورًا حول أحقية عضوية هذه اللجنة وحول أحقية تمثيل المستأجرين بها.

يحمل القانون أيضًا مسؤولية صيانة الوحدات السكنية والعقار على المستأجرين[216] وهو ما يضيف لأعبائهم أعباء إضافية، ويعفي المالك تمامًا من أي مسؤولية تجاه الوحدات السكنية والعقار. بالإضافة لذلك يعرّض القانون المستأجرين لخطر عدم أمان الحيازة، وذلك كونه يعطي الحق للمالك في فسخ العقد عند حدوث أي خطأ أو إتلاف من قبل المستأجر مع عدم وضع تعريفات واضحة وقاطعة لنوع الخطأ أو الإتلاف، وهو ما يُترك للمالك ويفتح مجالًا للأهواء والمصلحة الشخصية. وبالإضافة لذلك فالقانون لم ينص على الكيفية التي سيتم بها حل النزاعات الناشئة بين الملاك والمستأجرين.

رابعا: سياسات السكن وأزمة تحقيق العدالة الاجتماعية:

يعتبر الدستور الحالي فرصة لدعم تقديم المزيد من التشريعات الخاصة بالسكن، وفي القلب منها التشريع المنظم للعلاقة بين الملاك والمستأجرين، التي من شأنها أن تحقق عدالة في تقديم خدمة السكن، فهي المرة الأولى التي يتم إعارة قضية السكن حقها عند وضع الدستور في مصر من خلال نصه في المادة (78) على أن الدولة تكفل للمواطنين الحق في المسكن الملائم بما يحقق العدالة الاجتماعية.[217] فحتى إن كان هناك بعض الانتقادات للمادة الدستورية لاستخدامها مصطلح «المسكن» دون «السكن» وهو يعتبر مصطلحًا أعم وأشمل من مجرد توفير الوحدة السكنية، إلى جانب كفالة الدولة وليس إلزامها بتوفير المسكن.

فيمكن القول إن الدستور قد وضع قاعدة لأي تشريعات تخص قطاع السكن من بعده بأن تكون إحدى ركائزها ضرورة السعي نحو تحقيق العدالة الاجتماعية. وربما لذلك فإن المشكلة الحقيقة التي يجب أن ينتبه لها مقدمو مشروع القانون لتنظيم العلاقة بين الملاك والمستأجرين، التجاهل التام لحق المواطنين الأصيل في السكن من خلال تحرير العلاقة الإيجارية، ما يؤدي لتسليع السكن، ويعتبر مناقضًا للنص الدستوري الذي يحمّل الدولة مسؤولية توفير المسكن الملائم

216- نص مشروع قانون الإيجار القديم بعد إحالته إلى لجنة الإسكان بالبرلمان، 5 يناير 2017، اليوم السابع، https://goo.gl/EKM46A

217- دستور مصر 2014، يوجد في: https://goo.gl/jxW9Lp

للمواطنين بكافة مقوماته من أمن حيازة وقدرة على تحمل تكاليف.

وعلى الجانب الآخر، تبرز العديد من التحديات التي تؤثر على مدى تحقق العدالة الاجتماعية في قطاع السكن. تعاني سوق الإسكان المصري من غياب الرقابة بشكل عام، حيث يسوده التحرر من أية قيود تضبطه، وهذا يعني أن النمو في أسعار الأراضي والمنازل قد يفوق بكثير النمو في الدخل. على سبيل المثال، على مدى السنوات من 2007 حتى 2015 نمت أسعار المنازل في مصر بنسبة 19,6٪ سنويًا، في حين نما متوسط الدخل فقط بنسبة 5,4٪ سنويًّا خلال نفس الفترة الزمنية، وقد تجاوزت متوسطات الإيجارات وأسعار المنازل ما يمكن تحمله لهم طبقًا لدخولهم.[218]

هو ما يجبر 59,4٪ من الأسر على دفع أكثر من 25٪ من دخلهم الشهري لاستئجار منزل متوسط السعر (800 جنيه)، في حين أن ما يقرب من نصف الأسر (49,2٪) ليست قادرة على شراء المساكن متوسطة السعر التي تقدر قيمتها بـ 225,000 جنيه، حيث أنها تتخطى 6,6 أضعاف دخلهم السنوي.[219]

نشأ سوق عقارات غير منضبط في مصر نتيجة عدد من العوامل، فمثلًا من بين القوى الأساسية المتحكمة في ذلك الحكومة المصرية التي تعتبر أكبر مالك للأراضي في البلاد من خلال العديد من الوكالات المملوكة للدولة. وهي من مصلحتها تعظيم الأرباح من بيع الأراضي. فضلًا على ذلك، فأكبر مالك للأراضي في المناطق الحضرية في مصر هو «هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة» التابعة لوزارة الإسكان، التي تدير تقريبًا مليون فدان من الأراضي المخصصة للتطوير الحضري. وحينما أدى قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 350 لعام 2007، إلى إزالة جميع القيود على الشركات الأجنبية والأفراد الذين يشترون عقارات في مصر، ارتفعت الأسعار بنسبة 116% بين عشية وضحاها في المدن الجديدة الشبيهة بالضواحي حول القاهرة التي تديرها الهيئة، والتي تحدث فيها معظم المضاربات على الأراضي.[220]

218- القدرة على تحمل تكاليف السكن، مؤشر الحرمان العمراني في مصر، مؤسسة 10 طوبة، https://goo.gl/QqM364

219- نفس المرجع.

220- يحيى شوكت، سوق العقارات غير المنظم في مصر... أزمة القدرة على تحمل التكاليف، 1 يونيو 2015، http://goo.gl/xGQFu5

وعلى الناحية الأخرى، ووفقًا لتعداد السكان الأخير لعام 2017، يوجد في مصر ما يقرب من 11.7 مليون شقة شاغرة، نظريًّا تكفي لإيواء 50 مليون شخص، أو أكثر من نصف السكان تقريبًا. وعلى الرغم من هذا الفائض الضخم، فإنه في عام 2016، لم تستطع 49.2٪ من الأسر المصرية تحمل تكاليف المساكن متوسطة السعر. وفي عام 2017 ارتفعت أسعار المنازل بنسبة 31.1٪. في حين لم ينمُ الدخل إلا بنسبة تتراوح بين 6.3٪ إلى 11.7٪. وهو أقل من ثلث تضخم أسعار المنازل.[221]

هناك تحديات أخرى على مستوى تنفيذ سياسات تطوير، تعزز من وضعية غياب العدالة فيما يخص قطاع السكن، على سبيل المثال التوسع في بناء المدن الجديدة والمشروعات السكنية التي تستهدف طبقات اجتماعية محددة وتستبعد الطبقات الأفقر، مع غياب تبني سياسات تستهدف تحسين أوضاع الأحياء القديمة التي تعاني من تردي البنى التحتية وانهيارات العقارات القديمة التي تتبع معظمها قانون الإيجار القديم، دون وجود بدائل لقاطنيها تتناسب مع دخولهم وأوضاعهم الاقتصادية. [222]

ففيما يتعلق بالإسكان الحكومي، تجدر الإشارة لمشروع الإسكان الاجتماعي، الذي يوفر شققًا تتكون من ثلاث غرف نوم، تُباع من خلال قروض التمويل العقاري المدعومة، حسب مبادرة البنك المركزي[223]، التي يمكن سدادها على مدى من 10 إلى 20 عاما. ولكن تكمن المشكلة في شروط التقدم لهذه القروض، ومنها أن القرض لا يغطي ثمن الوحدة كاملًا، حيث تصل الدفعة المقدمة التي يجب سدادها نقدًا إلى نحو نصف ثمنها لبعض المستفيدين، وهو أكثر مما يمكن تحمله بالنسبة إلى الكثير من الأسر المتوسطة والأقل من المتوسطة. إلى جانب ذلك فإن مشروعات الإسكان الاجتماعي عادة ما تقع في المناطق الصحراوية التي تفتقر إلى الخدمات والمواصلات، وتكون بعيدة كل البعد عن الأعمال والوظائف. [224]

221- سلمي شكر الله، يحيي شوكت، ورقة سياسات منشورة بعنوان: سياسات الحكومة تسلع السكن، https://goo.gl/6rcKLF.

222- سياسة المدن الجديدة في مصر: أثر متواضع وعدالة غائبة، مبادرة تضامن، 6 مايو 2016، https://goo.gl/Wl9y2F

223- للاطلاع على البرنامج وشروطه: https://goo.gl/zon418

224-سلمي شكر الله، يحيي شوكت، ورقة سياسات منشورة بعنوان: سياسات الحكومة تسلع السكن، https://goo.gl/6rcKLF.

لعبت هذه الظروف دورًا في جعل القطاع الخاص غير الرسمي الموفر التقليدي لإسكان المصريين من ذوي الدخل المتوسط والأدنى من المتوسط والذين يتطلعون إلى امتلاك منزل. وذلك، في الغالب، لأن وحداتهم متوفرة في معظم المدن والقرى، وتتمتع بمواقع جيدة محليًا، ولا تتطلب الكثير، بل قد لا تتطلب شيئًا من الأوراق الرسمية من المشتري. ولكن من ناحية أخرى، ليس للسكن غير الرسمي حيازة مستقرة، حيث إن مبانيه غير مرخصة، والعديد من وحداته السكنية محرومة من الخدمات والمرافق بالشكل اللائق. وتعتمد عملية شراء هذه الوحدات على المدخرات، بدلًا من الدخل، وعادة ما يُطلب من المشترين سداد قيمة الوحدات على مدى سنتين على الأكثر، وهذا يعني دفعات أعلى وأقساطًا شهرية عالية. كما يتم تسليم الوحدات غير كاملة التشطيب. ومع ارتفاع تكاليف البناء، وحملة الحكومة على المساكن غير الرسمية يبتعد القطاع الخاص غير الرسمي عن سوق الإسكان المتوسط الدخل إلى قطاعات أعلى.[225]

وتتزامن هذه المعطيات مع الدور النشط الذي تقوم به الحكومة في تسليع سوق السكن، سواء بشكل مباشر، من خلال الاستثمار في مشاريع ضخمة للمساكن فوق المتوسطة والفاخرة، أم من خلال استمرارها في رفع القيود عن السوق وتشجيع المضاربات.[226]ولا يزال القطاع الخاص غير الرسمي البديل الرئيس لمن لا يتأهلون إلى الإسكان الاجتماعي.[227]

ويرى ديفيد سيمز أنه على الرغم من كبر حجم المدن الجديدة، فإنها لم تستوعب سوي 15 % من الزيادة السكانية في القاهرة بين عامي 1996 و2006، بينما نال العمران غير الرسمي 79% من نسبة السكان. وكانت إحدى نتائج فشل سياسة المدن الجديدة التوسع في البناء غير الرسمي، وعلي عكس السائد لم تكن أنمط البناء هذه نتيجة حتمية للهجرة من الريف للمدن وإنما نتيجة لفشل سياسات الدولة التنموية، وفي القلب منها سياسات السكن التي لم تستطع أن تجيب على الطلب المتزايد نوعيًا وإنما كميًا مما أنتج في النهاية نموا عمرانيًا مشوهًا سواء في العمران القائم، أم في المدن الجديدة.[228]

225–نفس المرجع.

226–نفس المرجع.

227–يحيي شوكت، العدالة الاجتماعية والعمران –خريطة مصر، https://goo.gl/isv2be

228- Sims, Opcit, pp. 7284-.

وتزامن التوسع في بناء المدن الجديدة مع عملية تطوير المدن وإزالة المساكن غير الرسمية «العشوائيات»، التي قامت بها الحكومة المصرية منذ العام 1997 حتى الآن. حيث قامت بإزالة ما يقرب من 41 ألف وحدة سكنية، وتهجير 24 ألف أسرة وإعادة تسكينها في المسكان الحكومية على أطراف المدن أو في المدن الجديدة وإعادة تسكين 17 ألف أسرة منهم في مساكن في المنطقة الأصلية. كانت المنهجية المتبعة في التطوير إخلاء المنطقة وإعادة تسكينهم في مناطق أخرى، وهو ما أنتج بالطبع توترات اجتماعية وأمنية مع الأهالي كان آخرها على سبيل المثال لا الحصر ما حدث في جزيرة الوراق.[229]

ومما تقدم يمكننا القول إن غياب الضوابط على الأسوق العقارية، التي من شأنها أن تؤثر على وضعية قدرة المواطنين على تحمل تكاليف السكن، حتى في حالة تمرير تشريع ينظم العلاقة بين الملاك والمستأجرين، فدون حزمة متكاملة من التشريعات، ستظل هناك إشكالية في تقديم خدمة السكن بشكل عادل للمواطنين. ومع الإصرار على تبني السياسات القائمة على التوسع في بناء المدن الجديدة والمشروعات السكنية الفاخرة مع عدم تبني أي سياسات تحسن من أوضاع الأحياء الفقيرة سواء الرسمية أو غير الرسمية، التي تعاني من تردي البنى التحتية وانهيارات العقارات؛ فسيعزز ذلك من وضعية غياب العدالة الاجتماعية.

خامسا: كيف تُصنع سياسات السكن في مصر؟

يبرز التساؤل حول الكيفية والمنهجية التي تصنع بها سياسات السكن في مصر في إطار كافة الإشكاليات السالف ذكرها، ومن ثمّ سنحاول هنا تناول أبرز الإشكاليات المتعلقة بطريقة ومنهج صنع السياسات العامة في قطاع السكن على كلا المستويين التشريعي والتنفيذي.

يمكننا البدء بالحديث حول إشكالية المركزية في صنع القرارات المرتبطة بسياسات السكن، التي من المفترض أن تأخذ طابعًا محليًا لا مركزيًا، وهذا يعود لطبيعة تغير واختلاف تلك السياسات من منطقة لأخرى ومن محافظة لأخرى طبقًا لاحتياجات كل منطقة وأزماتها.[230]

229–للمزيد حول سياسات التهجير القسري التي تقوم بها الحكومة وخاصة في مثلث ماسبيرو ورملة بولاق، يمكن الرجوع لمقال أمنية خليل في مدي مصر، https://goo.gl/DEL8tQ

230– تقرير ملف الإسكان في مصر، الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية الموئل 2016، https://goo.gl/TtFAjC

فمثلًا من خلال التحليل السابق يمكننا رؤية أن أزمة الإيجار تعتبر ملحة للغاية في القاهرة وبعض المحافظات الحضرية الأخرى مثل بورسعيد، نتيجة وجود وحدات سكنية كثيرة تتبع نمط الإيجار وهذا ليس الحال على سبيل المثال في المحافظات الريفية التي يكاد يختفي فيها نمط الإيجار.

وعلى المستوى التنفيذي أيضًا نجد التخصيص غير الواضح في الموازنة العامة للدولة فيما يتعلق بسياسات السكن، سواء من حيث مفهوم المسكن الصحي ومن ثم الإنفاق عليه، أم من حيث مفهوم التدخل لحماية حق الفقراء في الحصول على المسكن.

على سبيل المثال ضمت موازنة العام المالي 2014-2015 نحو 11.2 مليار جنيه من الاستثمارات العامة والدعم الموجه لعدد من مشاريع الإسكان المختلفة، التي تتبناها الحكومة أي 1.4% فقط من الانفاق العام، بين الإسكان الاجتماعي والعائلي وقطع الأراضي والإسكان التعاوني. دون أي إعلان عن خطة مفصلة لمشروع الإسكان الاجتماعي، الذي بدأ في يوليو 2012. تعتمد مخصصات هذه المشروعات بالأساس على الصناديق التي يصعب إحكام الرقابة عليها، من ناحية أخرى لا يرد بالموازنة العامة للدولة أو الخطة تفصيل مكاني دقيق لعدد الوحدات أو الإنفاق على مشروعات الإسكان في كل محافظة، وأسباب هذا التحديد. أما عن العدالة بين الطبقات في توفير الحق في السكن فيرد في البيان المالي للموازنة العامة للدولة دعم إسكان محدودي الدخل بمبلغ 150 مليون جنيه فقط، هناك أيضًا دعم القروض الميسرة بمبلغ 269.8 مليون جنيه الذي يوجه – على الأرجح–لعدم وجود شفافية كافية لمشروع الإسكان القومي.[231]

وعلى المستوى التشريعي نجد أيضًا الإشكالية المرتبطة بطريقة وضع التشريعات المتعلقة بالسكن التي تتسم أيضًا بالمركزية ونقص وغياب المعلومات وقد ظهر هذا على سبيل المثال في غياب النقاش العام حول قانون تنظيم العلاقة بين المالك والمستأجر، الذي تتم مناقشته حاليًا على الرغم من زعم نواب البرلمان بأن القانون سيخضع لجلسات حوار مجتمعي[232] فإنه لم يتم الإعلان عن الكيفية التي

231- ريم عبد الحليم، الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في الموازنة العامة، في كتاب: إصلاح الخدمات العامة في مصر (واقع وتحديات)، منتدى البدائل العربي للدراسات، 2015، https://goo.gl/2xQU5G

232- مقدم مشروع قانون الايجار القديم: بدء جلسات الحوار المجتمعي خلال أيام، 19 مايو 2018، اليوم السابع، https://goo.gl/4tdva9

سيتم بها إجراء الحوار المجتمعي، ومع أي من الأطراف المعنية سيتم عمل تلك الجلسات. فضلًا عن ذلك فحتى يكون الحوار مجديًا يجب أن تمتلك الأطراف المعنية المعلومات الكافية حول مشروع القانون وآثاره المتوقعة، وهو ما لم يتم تحققه، فلا يوجد نسخة لمشروع القانون على الموقع الرسمي لمجلس النواب المصري في قسم المشروعات المقدمة.[233] إلى جانب ذلك لا تذاع جلسات مجلس النواب ليتمكن المواطنون من متابعة النقاشات فيها حول القانون المقدم.

وبشكل عام، يمكن القول إن هناك فجوة ضخمة في المعلومات في قطاع الإسكان مع وجود لبس في التعريفات وفقا لتقرير أعدته هيئة الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية الموئل حول الإسكان في مصر لعام 2016. على سبيل المثال، لا توجد أرقام سنوية بشأن بدء الوحدات السكنية أو إكمالها أو القيم الخاصة بها، سواء كان ذلك في المناطق العمرانية بمصر ككل أم جزء جغرافي منها) حتى في المدن الجديدة (وبالمثل، لا توجد إحصاءات مترابطة حول الوحدات السكنية الحالية بالسوق، وعدد الوحدات المشتراة حديثًا أو المستأجرة كل عام، أو عدد وطبيعة الوحدات الخالية. وحتى ما يوجد من المعلومات يعاني من بضع مشكلات، ترتبط واحدة منها بالتعريف غير الواقعي للمناطق الحضرية) مقابل المناطق الريفية). والآخر له علاقة بوجود قطاع ضخم للإسكان العشوائي في مصر، حيث لا توجد عمليًا إحصاءات مترابطة له أو حتى تعريفات مقبولة.[234]

فهناك العديد من نقاط الضعف والقيود في المعلومات: على سبيل المثال، لا توجد أرقام سنوية لبدايات الوحدات السكنية أو استكمال الوحدات أو قيمتها في مصر سواء على مستوى المحافظات أم على مستوى مصر بشكل عام. وبالمثل لا توجد أي إحصاءات متماسكة للوحدات السكنية حاليًا في السوق، أو لعدد الوحدات الجديدة التي تم شراؤها أو المستأجرة، أو عدد وطبيعة الوحدات السكنية الشاغرة. كما أنه من الناحية العملية لا توجد دراسات أو معلومات حتى في القطاع الضخم للإسكان غير الرسمي.[235]

ويمكن القول إن عملية صنع السياسات المرتبطة بالسكن في مصر، تتسم

233- مشروعات قوانين مقدمة، مجلس النواب المصري، https://goo.gl/WJHBaz
234- تقرير ملف الإسكان في مصر، الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية الموئل 2016، https://goo.gl/TtFAjC
235- نفس المرجع.

بالفوقية والمركزية وهي سمة عابرة للحكومات والنظم المختلفة وتتسم أيضًا بغياب الشفافية، ويمكن رؤية ذلك من خلال السياسات التي تم استعراضها في أكثر من موضع من الورقة التي كان لها أثر واضح على تعزيز وضعية اللامساواة المتعلقة بقطاع السكن.

وذلك في حين أن عملية صنع السياسات يجب أن تقوم على المبدأ التشاركي (على سبيل المثال عمليات وضع الميزانيات التشاركية وفي حالة قطاع السكن تبرز أهميتها على المستوى المحلي أيضًا)، والنقطة الأخرى لتحقيق سياسات عدالة اجتماعية فعالة هو ضرورة ضمان مبدأ الشفافية في تبني وانتهاج سياسات معينة وأيضًا مبدأ المحاسبة للحكومات ولكن ذلك لن يتم دون تداول حقيقي للمعلومات.

سادسا: نحو تنظيم العلاقة بين الملاك والمستأجرين: نظرة على خبرات دولية:

نحاول هنا الخروج ببعض الاستراتيجيات للتعامل مع أبرز إشكاليات قطاع السكن في مصر، تحديدًا فيما يتعلق بقضايا الحيازة والقدرة على تحمل تكاليف المسكن، وسنقوم بعمل ذلك من خلال الاستعانة بخبرات دولية في هذه الشأن.

في تقرير لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD حول سياسات الإسكان للدول الأعضاء، وكان من ضمنه دراسة للقواعد والضوابط التي تنظم قطاع الإيجارات في هذه الدول. وخاصة بالنسبة للدول التي يعتمد الإسكان فيها بشكل كبير على الإيجار، تظهر الحاجة لوضع أطر تشريعية وتنظيمية صارمة لتنظيم العلاقة بين الملاك والمستأجرين، مثل التشيك وألمانيا وهولندا. على سبيل المثال، من حيث ضبط أسعار سوق الإيجارات، إشكالية أمن الحيازة -الذي لا يعني بالضرورة طول مدة عقد الإيجار بقدر ما يعني نص العقد المبرم على إلزام الملاك والمستأجرين بتقديم إخطار قبل إنهاء التعاقد- أيضًا كيفية حل النزاعات التي تنشأ بين الملاك والمستأجرين. وتعتبر القيود على الإيجار أكثر صرامة في قطاعات السكن الاجتماعي مما هي عليه في القطاع الخاص، بما يتفق مع فكرة أن الوظيفة الأساسية للسكن الاجتماعي توفير الإسكان بأسعار معقولة. ونجد أن في السويد تعتبر الإيجارات في قطاع

الإسكان الاجتماعي الأساس الذي يحكم الإيجارات في القطاع الخاص، بينما في هولندا لا يوجد دور كبير للقطاع الخاص في وضع معدلات الإيجارات لأن قطاع الإسكان الاجتماعي يعد الأوسع انتشارًا.[236]

تتبنى أيضًا بعض الدول وضع برامج تأمين لمعالجة الجوانب التعاقدية للإيجار، على سبيل المثال، في إسبانيا تم إنشاء مؤسسة عامة لتوفير برامج مضمونة للمستأجرين والملاك من أجل تشجيع تطوير قطاع الإيجار، وتشمل تسهيل إجراءات التعاقد، اتخاذ كافة الإجراءات القانونية في حالة فسخ التعاقدات من ضمنها كيفية ضمان حقوق المالك في استرداد وحدته السكنية بحالة سليمة، أيضًا تقديم بعض المساعدات الإدارية مثل مساعدة المستأجر في الحصول على سكن آخر.[237]

- **تجربة ألمانيا:**

يتوجه معظم الألمان للتأجير وليس لتملك المنازل، وبالتالي تزداد المخاطر المتعلقة بأمن الحيازة. ففي برلين وحدها تصل نسبة المستأجرين ل 85% من عموم السكان. وتتشكل الحماية القانونية لهؤلاء المستأجرين على ثلاثة مستويات: الأول، المستوى الوطني حيث توجد قوانين وتشريعات خاصة بحق السكن وأمن الحيازة في القوانين الألمانية، والمستوى الثاني وهو مستوى الولايات وتشريعات الولايات والتي يقوم بها برلمان برلين نفسه، والمستوى الثالث وهو مستوى الأحياء التي تنفذ تلك القوانين أو حتى في بعض الأحيان تقترح إجراءات تنفيذية أو تفعيل قوانين قديمة.

في بداية العام 2015 سن برلمان برلين قانونًا لضبط الايجارات في مشروعات الإسكان العامة، التي تملكها الحكومة في برلين، يوجد حوالي 125 ألف شقة تملكها الحكومة، وحوالي 280 ألف شقة أخرى تملكها شركات قطاع عام، يؤثر القانون على ما يقرب 250 ألف شخص يسكنون في مشاريع الإسكان

236- Andrews, D., A. Caldera Sánchez and Å. Johansson,2011,'' Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries'', OECD Economics Department Working Papers, No. 836, OECD Publishing, pp. 4650-, https://goo.gl/EyLrw5

237- Ibid, p.52

العامة تلك وحوالي ضعف العدد في مشروعات شركات القطاع العام، أي حوالي 30% من سكان برلين الذي يبلغ عددهم حوالي 3.5 مليون نسمة.
وقد قام القانون بالربط بين الإيجار والدخل في المدينة حيث نص على ألا يزيد الإيجار عن نسبة الثلث من صافي الدخل السنوي، وفي بعض المنازل التي تتحمل تكلفة أكثر في الطاقة والتدفئة نص على ألا تزيد النسبة على 25 % من صافي الدخل السنوي.[238] وقد جاء هذا القانون ليسد ثغرة كبيرة أنتجها نمط العمران والاقتصاد، حيث ارتفعت في 2014 أسعار إيجارات المساكن العامة عن إيجارات المساكن الخاصة في برلين بسبب زيادة الطلب عليها، لكونها أكثر أمنًا من حيث صعوبة إجلاء المستأجرين ووجود تسهيلات في طريقة السداد. ما نتج عنه تشوه حيث أضحت في 2014 معدلات الإيجار للمتر المربع في الإيجار الخاص 5.84 يورو، بينما كانت في المساكن العامة 5.91 يورو. أقرت الحكومة أيضًا على مستوى الطلب في برلين ضخ ما يزيد على 30 ألف وحدة جديدة في الإسكان العام، وأكثر من 120 ألف وحدة أخرى من خلال الشركات التي تملكها الحكومة في السنوات العشرة المقبلة، اشترطت الحكومة في برلين للحصول على هذه الوحدات ألا يتجاوز دخل الفرد السنوي الصافي 16.800 يورو وهو دخل منخفض جدًا سنويًا، ومن ثمّ فمن المتوقع أن تحصل الفئات الأقل دخلًا خاصة الطبقة العاملة غير المدربة في برلين على هذه الوحدات.[239]
وعلى ناحية أخرى، في 2017 وخوفًا من تكرر حالات طرد المستأجرين من العقارات التي تشتريها الشركات الكبرى، قامت بلدية برلين بتفعيل استخدام عدة قوانين بلدية موجودة منذ السبعينيات ومنها ما يسمى بقانون حماية ترابط الأحياء. وكانت المرة الأولي التي يتم تفعيل هذا القانون منذ 15 عام في عهد حكومة جيرهارد شرودر الاشتراكية الديمقراطية. وتم في هذا التفعيل إدخال ما يقارب من 40% من أحد أحياء برلين وقتها وللمفارقة هو نفس الحي الذي استخدم فى2017 هذا الحق القانوني ليزيد من عدد المساكن والعقارات المحمية بهذا القانون إلى حوالي 60% من الحي. وقد استخدم هذا الحق لمدة عام واحد

238-Feargus O’Sullivan, Berlin Just Showed the World How to Keep Housing Affordable, report , published on the link : https://bit.ly/2JszNK2

239-Feargus O’Sullivan، Ibid.

لمنع بيع 45 مبنى سكنيًا، و6 مبانٍ تجارية في برلين وحدها، حيث تتدخل البلدية لمنع الشراء وتقوم بالشراء بدلًا من المستثمر إذا كانت تري أن في عملية الشراء تهديدًا على حقوق المستأجرين وأمن حيازتهم، أو حتى إذا كانت تتوقع رفع المستثمرين أسعار الإيجارات بشكل يتخطى النسب القانونية التي تحددها البلديات. وجاءت آخر إجراءات منع الشراء في أغسطس 2017 حينما تدخلت البلدية لمنع شراء شركة تابعة لمجموعة « شيل » ومسجلة في لوكسمبورج لعقار في أحد أحياء برلين بعد حملة إليكترونية وتظاهرات قام بها مستأجرو العقار، حيث وقّعوا عرائض تطالب البلدية بالتدخل واستطاعوا إثبات أن الشركة تنوي زيادة الإيجارات في خطوة سابقة لطردهم من المبني، وهو ما جعل البلدية تتدخل لتضم العقار للمناطق المشمولة بقانون حماية ترابط الأحياء. بعد هذه الحملة أشترى صندوق استثماري تابع لحكومة برلين « صندوق السكن المدعوم» العقار بمبلغ يصل 4.4 مليون يورو، وقدم مدير الصندوق وعدًا للمستأجرين بأن القيمة السنوية للإيجارات لن تزيد عن 2% زيادة كل سنة كما يقر القانون في هذا الحي.[240]

- **تجربة فرنسا:**

من المعتاد أن تعاني المدن الحضرية الكبيرة من ارتفاعات متكررة في أسعار الإيجارات، يحفز تلك الارتفاعات بشكل عام الطلب المتزايد على السكن في تلك المدن، وبالأخص على التأجير الذي يبدو ثقافة سائدة في الدول الأوروبية. وترتبط تلك الثقافة بارتفاع أسعار الأراضي وتكاليف البناء في معظم تلك الدول. وهنا يأتي دور الحكومات في ضبط الارتفاع في أسعار الإيجارات عبر التدخل سواء في السوق بشكل مباشر عن طريق توفير مساكن منخفضة التكلفة الإيجارية أم عبر التشريعات. يعتبر التدخل عبر التشريع من أهم الاستراتيجيات التي تتبعها المدن الكبيرة في كبح أسعار الإيجار، وتوفر تلك الاستراتيجية نتائج سريعة على عكس خطط الإسكان والتي تحتاج أعوامًا بل عقودًا حتى تؤتي ثمارها. وقد قدم وزير الإسكان في الحكومة الفرنسية قانونًا تم إقراره في 2015 كان

240-Feargus O’Sullivan، The Berlin Borough Buying Out Private Landlords report, city lab website, https://bit.ly/2gUI9ZN

الغرض منه كبح نمو أسعار الإيجارات في المدن الفرنسية الحضرية الكبرى. ونص القانون على استخدام أربعة عوامل لتحديد سعر واحد للإيجار في كل منطقة من تلك المدن وهي: « الموقع، عمر المبني، عدد الغرف، مفروشة أم لا « ولا يسمح القانون بزيادة أي عقد من عقود الإيجار عن 20% من هذا السعر المحدد. أيضًا تقع مسئولية إلزام أصحاب المنازل بالالتزام بتلك النسب القانونية على «مراجع قانوني» تعينه الحكومة لكل منطقة ليقوم بمراجعة العقد عند تسجيله أو إذا تقدم أي من طرفي العقد. يتيح هذا التقسيم ميزة نسبية أخرى حيث يرتبط التقسيم الجغرافي للمناطق في باريس مثلًا بمحطات المترو ومدى قرب المسكن من المحطة، ومن ثمّ يتحدد الايجار. كلما ابتعدت عن محطة المترو وكلما كانت المحطة نفسها أقرب للشرق في باريس فإنه يمكنك أن حصل على شقة بإيجار أقل.[241] وفي السنة الأولي لتفعيل هذا القانون، زادت عدد القضايا المعروضة أمام المحاكم الفرنسية والتي يقاضي فيها المستأجرون الملاك بسبب تحميلهم تكاليف أكثر من النسب التي يقرها القانون. وبحسب إحصاءات نشرتها صحيفة لوموند فإن نسبة المنازل التي ترتفع فيها التكلفة فوق السقف الذي حدده القانون تصل ل 12.2% في المناطق ذات الدخل المنخفض في باريس، و17.4 % في المناطق الأغنى في باريس. وقبل إقرار القانون كانت 45% من المساكن في الأحياء الشرقية لباريس تكلفتها أعلى من المعدلات العادلة للإيجار، الآن تراجعت تلك النسبة في الأحياء نفسها ل 29%.[242]

من خلال هذا الاستعراض يمكننا الوقوف على بعض الاستراتيجيات أولًا: فيما يتعلق **بضبط الأسواق العقارية**، وهنا تجدر الإشارة إلى أن دور الدولة محوري في ذلك الشأن، فلا يقع على عاتقها توفير العديد من المشروعات السكنية فحسب بل يجب أن تتدخل لوضع ضوابط للأسواق العقارية من خلال التشريعات ومن خلال المراقبة المستمرة لأوضاع الأسواق كما في التجربتين الفرنسية والألمانية المشار إليهما.

بالإضافة إلى استراتيجيات ترتبط **بتنظيم العلاقة بين الملاك والمستأجرين**

241- Feargus O'Sullivan, The Rent Is Now Somewhat Less High in Paris ,report , city lab , https://bit.ly/2HSUvx7
242-Feargus O'Sullivan, Many Paris Landlords Are Ignoring New Rent-Control Laws, report , city lab, https://bit.ly/2JJ8XNT

وتنظيم تسويات ووضع القيم الإيجارية، تضع معظم الدول أيضًا قواعد وأطرًا تشريعية لتنظيم الجوانب التعاقدية والعلاقة بين الملاك والمستأجرين، لأن المساومة بين المالك والمستأجر في كثير من الأحيان تعتبر غير متوازنة، مع وجود مخاطر بأن يستغل الملاك قوتهم في السوق أو أن يسيطر المستأجرون على العقارات بغير حق (على سبيل المثال وجود عقوبات على الإيجارات غير المدفوعة). وهكذا، يمكن أن ينظر إلى هذه القواعد لتنظيم العلاقات بين المالك والمستأجر باعتبارها وسيلة للتصدي لعدم التماثل عن طريق فرض استمارة موحدة للتعاقد، حتى تنطبق على جميع المستأجرين والملاك. تختلف هذه اللوائح التي تحكم العلاقات بين المالك والمستأجر باختلاف الدول حيث نجد أنها تكون أكثر صرامة نسبيًا في العديد من الدول الأوروبية. فعلى سبيل المثال نلاحظ أن معالجة الاختلالات في قطاع الإيجار في ألمانيا تتم عبر استراتيجيات متلازمة أولاها معالجة الاختلال علي جانب العرض بضخ المزيد من الوحدات من القطاع العام، وأيضًا بتشريعات تعالج الارتفاع في أسعار الإيجار وتقرر مبادئ مهمة مثل أمن الحيازة وربط الإيجارات بالدخول. إلى جانب ذلك تجدر الإشارة للدور المهم الذي تقوم به المحليات في تنظيم ومراقبة قطاع السكن ويثبت هذا كما أشرنا نجاح السياسات اللامركزية في التعامل مع قضايا السكن بشكل خاص لمدى خصوصيتها وارتباطها بالمناطق الجغرافية.

الخاتمة:

لا يمكن تجاهل كون الحق في السكن اللائق من الحقوق الأساسية المرتبطة بمبدأ العدالة الاجتماعية، ومن ثمّ فتحقيق العدالة على مستوى قطاع السكن في مصر يرتبط بالعمل على عدة مستويات بشكل متزامن، وليس فقط على مستوى التشريعات أو السياسات وإنما بشكل متكامل بين العوامل المختلفة.

تعود أزمة السكن في مصر للتحولات في سياسات التعامل مع المسكن، فقد كان هناك كما أشرنا سابقًا منذ أربعينيات القرن الماضي، حتى منتصف السبعينيات ضوابط وتشريعات تحكم أوضاع السكن؛ ما أدى لقدر من الإتاحة للمسكن دون فوارق جلية مع الاختلاف في خصائصه بالطبع، وارتباطه بالقدرة على تحمل تكاليف السكن. إلا أن التحولات في السياسات وتحرير الاقتصاد وما ترتب عليه من تحرير الأسواق العقارية وانخفاض مستوى الدخول أدى إلى تحولات هائلة في أنماط الحيازة (الإيجار أو التمليك) المنتشرة، وفي أنماط الاستثمار والاستهلاك التي عمقت من اللامساواة فيما يتعلق بالحق في السكن.

وقد رأينا مما تقدم أن التراجع في لجوء الأسر لنمط الإيجار يرتبط بمجمل السياسات الاقتصادية المتبناة خلال العقد الماضي، وذلك من خلال التشريعات المنظمة للعلاقة الإيجارية وأيضًا من خلال السياسات التي تهدف إلى تحرير الأسواق العقارية وغياب الضوابط عليها.

وبالنسبة للتشريع المرتقب فأزمته الأساسية تكمن في انحيازه للملاك دون المستأجرين، من خلال التحرير التام لأسعار الإيجارات وترك تحديدها لعوامل السوق وتجاهل عوامل أخرى كدخول المواطنين مع غياب أي ضوابط أو هيئات منظمة ومراقبة لسوق العقارات. إلى جانب إلقاء المسؤولية الخاصة بصيانة الوحدات السكنية على المستأجرين، ما يضيف عليهم أعباء إضافية، هذا مع إعفاء المالك تمامًا من أي مسؤولية تجاه الوحدات السكنية والعقار. فضلًا عن خطر عدم أمان الحيازة للمستأجرين نتيجة إعطاء الحق للمالك في فسخ العقد عند حدوث أي خطأ أو إتلاف من قبل المستأجر. ما يثير الشكوك حول مدى تحقيق التشريع المرتقب العدالة الاجتماعية والذي يبدو أنه يتنافى تمامًا معها.

تتضافر تلك العوامل أيضًا مع غياب الضوابط على الأسوق العقارية، مع تبني السياسات القائمة على تسليع السكن واستخدام العقارات كوسيلة لتعظيم

الاستثمارات دون النظر للأبعاد الاجتماعية والأبعاد المرتبطة بحق المواطنين في السكن.

إلى جانب أن عملية صنع السياسات المرتبطة بالسكن في مصر تتسم بالفوقية والمركزية، وهي سمة عابرة للحكومات والنظم المختلفة وتتسم أيضًا بغياب الشفافية، ويمكن رؤية ذلك من خلال السياسات التي تم استعراضها في محلات سابقة من الورقة، التي كان لها أثر واضح على تعزيز وضعية اللامساواة المتعلقة بقطاع السكن.

وفي ختام الدراسة نستعرض عددًا من الاستراتيجيات التي تهدف لمواجهة المشكلات المرتبطة بقطاع السكن، أولًا فيما يخص ضرورة وأهمية دور الدولة ليس فقط في العمل على توفير المساكن، إنما في ضبط وتنظيم العلاقة بين الملاك والمستأجرين، من خلال التشريعات والسياسات المتنوعة وتنفيذها. هذا إلى جانب الإحاطة بضرورة اللامركزية والتشاركية في عملية صنع السياسات المرتبطة بالسكن، ودور المحليات فيها التي يمكنها أن تفتح الباب أمام وضع توصيات محددة ذات آليات تنفيذ عملية وواضحة.

فصل تحليلي:

إشكاليات السياسات العامة والعدالة الاجتماعية في مصر

محمد العجاتي*

* مساعد باحث: دعاء الشافعي، تحرير: زينب سرور

تمثل القطاعات الأربعة محل الدراسة في هذا الكتاب (الصحة والتعليم والسكن والضمان الاجتماعي)، قطاعات خدمات عامة أساسية تحاول مختلف الدول في العالم تطويرها وإن اختلفت أسبابها في ذلك، فالبعض يعتبرها طريقًا أساسية لتحقيق شرعية للنظام أو الحزب الحاكم، وآخرون يسعون لذلك بغرض تطوير ودعم الأسواق المحلية من خلال خلق طبقة لديها قدرة على الدخول في هذه الأسوق، ونرى نظمًا أخرى تحاول من خلالها إرساء حالة من الرضا والاستقرار. إلا أنه أصبح من المستقر عليه أن هذه الخدمات لم تعد منحًا أو هباتٍ، إنما حقوق أساسية للمواطنين من جانب وعنصر مهم من عناصر التنمية من الجانب الآخر. وتتعامل السلطات مع هذه الخدمات من خلال ما يطلق عليه السياسات العامة.

في هذا الإطار، وحتى الثمانينيات، كان مفهوم السياسات الحكومية يستعمل للحديث عن السياسات العامة، ورغم الاتفاق الحاصل حول موضوع السياسات العامة، فإنه لم يحصل اتفاق حول تعريف محدد لها، وهو أمر متوقع لما تستوجبه دراسة السياسات العامة من تدخل عدة اختصاصات، ولاختلاف وجهات النظر بشأنها بين الباحثين الذين يهتمون بتطوير المعرفة والفاعلين الحكوميين الذين يهتمون بتحسين الفعل. ورغم اختلاف التعريفات المقدمة للسياسة العامة فإنها تتقاطع في بعض العناصر: الفاعلين والأنشطة والمشاكل والحلول[243].

أبرزت تجربة حربين عالميتين حقيقة أن الحرب بتكاليفها البشرية والمادية الباهظة أخطر من أن تترك للجنرالات، فعمل هؤلاء يجب أن يأتي تحقيقًا لغايات يضعها المجتمع عبر ممثلين سياسيين منتخبين، هم أقدر من غيرهم على تحديد الهدف والأولويات، وتقدير مدى استعداد الجماهير لدفع الثمن اللازم لتحقيقها-وتحت رقابته الصارمة. وكانت هذه قفزة ثانية للأمام، تنتقل بموجبها القرارات المصيرية

243-مركز «هي» للسياسات العامة، مقدمة في تحليل ورسم السياسات العامة (دليل تدريبي – 2015) صفحة 32

التي تؤثر في حياة الملايين إلى يد الجماهير، التي يعمل تحت إشرافها كل خبير أو أمير يناط به اتخاذ وتنفيذ هذه القرارات. وما يمكن قوله عن الحرب الأخطر من أن تترك للجنرالات، يمكن أيضًا أن يقال عن الاقتصاد والقرارات الاقتصادية. ومن ثم فإن قرارات السياسة الاقتصادية يفترض أيضًا أن تكون أخطر من أن تترك للاقتصاديين والخبراء الفنيين. إلا أن المفارقة المذهلة التي شهدها القرن العشرون هي أن الاقتصاديين نجحوا في ما يبدو أن أخفق فيه الجنرالات. فالديمقراطية الحديثة التي تأسست على الفصل بين المجالات الاقتصادية، والسياسية والاجتماعية، فيتم فيها استبعاد الاقتصاد والمجتمع من الحوكمة الديمقراطية. يرتبط هذا الفصل بين المجالات ارتباطًا وثيقًا بفكرة التمثيل: فتقتصر صلاحيات الحكومة على المجال السياسي وتركز في المقام الأول على ضمان الحقوق الفردية والحريات المدنية (بما فيها الحق في الملكية الخاصة (، ويتم الاحتفاظ بالمشاركة السياسية على مبعدة من الحياة الاقتصادية والمدنية. وهو ما يمكّن النخبة الحاكمة من تشكيل شبكة مصالح تظلّ مسيطرة حتى لو تغيرت الوجوه، ويقتصر تداول السلطة على ذات النخب ولصالح ذات الفئات. **على** الجانب الآخر، إن فشل التجربة الاشتراكية يرجعه الكثيرون في الأساس إلى غياب القواعد الجماهيرية التي يمكنها الدفاع عن المرتكزات والمكتسبات الاجتماعية التي تحققت خلالها لغياب الديمقراطية والتشكيلات الاجتماعية التي يمكنها القيام بذلك، وعلى الجانب الآخر تعاني الرأسمالية من أزمة تمثيلية مرتبطة بغياب سياسات للعدالة الاجتماعية. وتعد تجربة التحرر الوطني في دول العالم الثالث دليلًا آخر على ذلك، فقد تمكنت النظم التي تلت نظم التحرر الوطني من إفراغ كافة السياسات الاجتماعية التي اتخذت بعد التحرر من مضمونها بسهولة ودون مقاومة، لتأميم المجال العام في هذه الدول، وتحول هذه الحقوق إلى منح يستطيع مَن منحها أن يسحبها متى شاء[244].

ويمكننا من متابعة الأوراق الأربع في هذه الدراسة أن نتبين مواطن قوة عدة في عملية صنع السياسة العامة في مصر في السنوات العشر الأخيرة:

244- محمد العجاتي، العدالة الاجتماعية بين السياسي والاقتصادي، صفحة 167، الفصل الخامس من كتاب العدالة الاجتماعية مفاهيم وتطبيقات دليل تدريبي (صادر عن منتدى البدائل العربي)

1- وجود قواعد وتراث مؤسسي يمكن البناء عليه:

- نشأت صناعة الدواء في مصر في ثلاثينيات القرن العشرين ووصلت إلى مركز ريادي واعد بنهاية الستينيات على مستوى السياسات والبحوث الدوائية التي نتج عنها اكتشاف مركبات دوائية علاجية جديدة في ذلك الوقت. [245]
- مصر بها قاعدة ضخمة لصناعة الدواء إن لم تكن الأكبر في الدول العربية والشرق الأوسط[246]. إن إمكانية التخصص في تصنيع مجموعات علاجية معينة تمثل فرصة للمنافسة المحلية والعالمية كما هو الحال في أدوية علاج فيروس الالتهاب الكبدي ج (فيروس سي) التي نجحت عدة شركات في إنتاجها[247].
- وعلى الناحية الأخرى، ووفقًا لتعداد السكان الأخير لعام 2017، يوجد في مصر ما يقرب من 11.7 مليون شقة شاغرة، نظريًّا تكفي لإيواء 50 مليون شخص، أو أكثر من نصف السكان تقريبًا. وعلى الرغم من هذا الفائض الضخم، فإنه في عام 2016، لم تستطع 49.2٪ من الأسر المصرية تحمل تكاليف المساكن متوسطة السعر[248]
- بالرغم من أن الحصول على دعم الغذاء يتم من خلال إجراءات لتسجيل البيانات لدى الدولة فإنه كان أقرب للدعم المعمم إذ لم تكن شروط التسجيل تتعلق بمستوى دخل المتلقي، كما كان الخبز المدعم متاحًا حتى 2015 لكافة المواطنين عبر المخابز التي تتعامل مع وزارة التموين وظل سعره ثابتًا منذ 1988 حتى الآن على سعر خمسة قروش.[249]
- ولعب دعم الغذاء دورًا أساسيًا في مساندة الفقراء منذ منتصف القرن الماضي، وبالأخص في حمايتهم من السقوط في الفقر أثناء الصدمات التضخمية المفاجئة.

245- تابع ورقة هبة ونيس، سياسات الصحة والعدالة الاجتماعية –نفس البحث: تم اكتشاف مركبات الأمويدين والخلين والحلفابارول في أربعينيات القرن العشرين. المصدر: محمد رءوف حامد. 2016. نحو سياسة للاستنهاض الدوائي. أحوال مصرية. العدد 62 خريف 2016. مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية.

246- Heba Wanees, page6: Al-Ali N (2002) The Egyptian pharmaceutical industry after TRIPS—a practitioner's view. Fordham Int Law J 26:274

247- تابع هبة ونيس، سياسات الصحة– نفس البحث

248-نفس البحث – ورقة شيماء الشرقاوي، سياسات السكن والعدالة الاجتماعية.

249- هاميس المناوي – قصة رغيف العيش في مصر – الغد – https://goo.gl/JgoNZ9

- وبالرغم من تراجعه في الثمانينيات نتيجة البدء فيما سُمي بسياسة الترشيد وتحويله إلى دعم انتقائي، فقد استمر في تغطية 88% من المواطنين بنهاية القرن[250].

2- محاولات للتحديث والتطوير التكنولوجي:

يعد من أبرز ما تم الإعلان عنه في هذا المجال هو التعاقد بالفعل على شراء مئات الآلاف من الأجهزة اللوحية (التابلت) لتوزيعها على المعلمين والإداريين والطلاب الملتحقين بالصف الأول الثانوي عام ٢٠١٨، الذين سيطبق عليهم نظام الثانوية العامة الجديد والامتحانات الإلكترونية، وسيحصل الطلاب على الكتاب المدرسي الورقي بالإضافة إلى «التابلت» المحملة بمناهج إثراءيه رقمية ضخمة تمت ترجمتها للغة العربية.

وفي سبتمبر 2017 أقر البرلمان المصري قانون التأمين الصحي الشامل الذي من شأنه تغطية جميع المصريين بخدمات التأمين الصحي من خلال منظومة متكاملة من التمويل والإدارة لمظلة تأمينية تستخدم فيها التكنولوجيا بشكل فعال، لتشمل قواعد بيانات تساعد على تجميع وعلاج سلبيات نظام التأمين الصحي الحالي. يتبنى القانون الجديد مبدأ الشمول ويعتبر الإنجاز الأكبر له، حيث نص القانون على أن «التأمين الصحي الاجتماعي الشامل نظام إلزامي، يقوم على التكافل الاجتماعي وتغطي مظلته جميع المواطنين المشتركين في النظام، وتتحمل الدولة أعباءه عن غير القادرين بناء على قرار يصدر من رئيس مجلس الوزراء بتحديد ضوابط الإعفاء»[251].

كما سعت الدولة لاستخدام التكنولوجيا لمقاومة هدر الموارد كما رأينا بخصوص نظام الدعم، وذلك من خلال تقديم مزايا الدعم السلعي في صورة نقد بدلًا من سلع مدعمة للقضاء على الأسواق الموازية لتهريب هذه السلع، سواء في صورتها النهائية أم كمواد أولية (الدقيق المدعوم)، وحددت لكل مستحق للدعم خمسة أرغفة يومية يستطيع أن يستبدلها بسلع أخرى من

250-محمد جاد، الضمان الاجتماعي– نفس البحث
هاميس المناوي – قصة رغيف العيش في مصر – الغد – https://goo.gl/JgoNZ9
251- قانون التأمين الصحي الشامل بعد إقراره من السيسي (نص كامل)، المصري اليوم، 15 يناير 2018، https://goo.gl/VwWXaq

خلال النظام المعروف بـ (نقاط الخبز). [252]

3- توفر بشرية موارد وخبرات:

تقدر نسبة المعلمين ب ٦١٪ فقط من حوالي ١.٣ مليون موظف،[253]. لكننا نجد فائضًا في المعلمين في بعض المناطق في الوقت الذي تفتقر فيه مناطق مجاورة إلى المعلمين. وينعكس سوء التوزيع ذلك جليًا في المعدل الجيد لنصيب الطالب من المعلمين عبر المراحل التعليمية المختلفة، فإن نسبة المعلمين للطلاب في النظام ككل هي ١٦ طالبًا لكل معلم، بينما يبلغ متوسط كثافات الفصول حوالي ٤٠ طالبًا للفصل (وزارة التربية والتعليم 2014).

كما أن خبرات بيروقراطية في براءة الاختراعات في الدواء ظهرت في مصر جلية مع بدء تحرير الدواء بناء على توقيع مصر اتفاقيات التجارة الحرة، مما حمى كثيرا من الأدوية المصنعة محليًا مثلما تشير الورقة الموجودة في هذه الدراسة. [254]

4- وجود مواد دستورية داعمة في دستور 2014:

في المادة (63) على حظر التهجير القسري التعسفي، وجاءت المادة (78) لتنص على أن الدولة تكفل للمواطنين الحق في المسكن الملائم بما يحقق العدالة الاجتماعية[255]. **كما** يضمن الدستور في المادة 17 الحق في الضمان الاجتماعي، بما يضمن الحياة الكريمة لكل مواطن إذا لم يكن قادرًا على إعالة نفسه وأسرته. ويضمن الدستور في المادة 11 حماية المرأة المعيلة والمسنة والنساء الأشد احتياجًا[256].

يُلزم الدستور المصري، في مادته 93، الدولة بالاتفاقيات والعهود والمواثيق

252- The 1.5 Billion People Question: Food, Vouchers,or Cash Transfers? - chapter 3 - Moustafa Abdalla and Sherine Al-Shawarby - world bank - 2018 - p 124 - https://goo.gl/shSpQd

253- هانية صبحي، سياسات التعليم والعدالة الاجتماعية، الكتاب نفسه

254-تم اكتشاف مركبات الأمويدين والخلين والحلفابارول في أربعينيات القرن العشرين. المصدر: محمد رءوف حامد. 2016. نحو سياسة للاستنهاض الدوائي. أحوال مصرية. العدد 62 خريف 2016. مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية.

255-شيماء الشرقاوي، ورقة سياسات السكن– نفس البحث: دستور مصر 2014، http://egelections2011.appspot.com/Dostour/Dostour_update2013.pdf

256- محمد جاد، الضمان الاجتماعي.

الدولية لحقوق الإنسان التي تصدّق عليها مصر، ويعطي لها قوة القانون. ويضيف في المادة الثامنة أن الدولة تلتزم بتحقيق العدالة الاجتماعية وتوفير سبل التكافل الاجتماعي، بما يضمن لجميع المواطنين الحق في حياة كريمة[257]. يمثل نظام التأمينات الاجتماعية في مصر واحدًا من أكثر أنظمة التأمينات المتكاملة في المنطقة التي تغطي مخاطر مختلفة، مثل معاشات كبار السن والعجز وإصابات العمل والبطالة والمرض، لكن هذا النظام لا يمثل حماية اجتماعية فعلية لقطاع هام من المصريين، حيث يغطي نظام التأمينات حوالي 33% من إجمالي المواطنين،[258] وتزيد فرص التسرب من هذا النظام مع اتساع نطاق العاملين بعقود غير قانونية، يمثلون حوالي نصف العمالة.[259]

كما نصت **المادة 18** على أنه لكل مواطن الحق في الصحة وفي الرعاية الصحية المتكاملة وفقًا لمعايير الجودة، وتكفل الدولة الحفاظ على مرافق الخدمات الصحية العامة التي تقدم خدماتها للشعب ودعمها والعمل على رفع كفاءتها وانتشارها الجغرافي العادل. وتلتزم الدولة بتخصيص نسبة من الإنفاق الحكومي للصحة لا تقل عن 3 % من الناتج القومي الإجمالي تتصاعد تدريجيًا حتى تتفق مع المعدلات العالمية. **والمادة 19 خصصت للتعليم قبل الجامعي: حيث** تلتزم الدولة بتخصيص نسبة من الإنفاق الحكومي للتعليم لا تقل عن 4% من الناتج القومي الإجمالي، تتصاعد تدريجيًا حتى تتفق مع المعدلات العالمية. **وتنص المادة 21 من الدستور في ما يخص التعليم الجامعي**: وتلتزم الدولة بتخصيص نسبة من الإنفاق الحكومي للتعليم الجامعي لا تقل عن 2% من الناتج القومي الإجمالي تتصاعد تدريجيًا حتى تتفق مع المعدلات العالمية.

رغم ذلك نجد أن النسب المخصصة في الميزانية العامة للدولة لا تتوافق مع ما جاء في الدستور ناهيك، كما نرى في الأوراق الأربع في هذا الكتاب، عن بعدها عن المؤشرات العالمية جملة وتفصيلًا،

257–محمد جاد، الضمان الاجتماعي، نفس البحث الموقع الرسمي للجنة الخمسين لتعديل الدستور.
/http://sharek.dostour.eg

258- Mohamed Maait and Gustavo Demarco - Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World (chapter 5 Egypt's New Social Insurance System: An NDC Reform in an Emerging Economy) page 161 - World Bank - 2012.

259– الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء – ص 8 – النشرة السنوية المجمعة بحث القوى العاملة 2015 – يونيو 2016.

كما يمكن أن نرى فيما يخص مرتبات الأطباء أو المدرسين.
في إطار ما سبق يمكننا القول إن السياسات العامة ليست عملية تقنية تتمثل في مجموعة من الإجراءات باكتمالها تكون السياسات العامة قد تم إنجازها بنجاح، إنما هي عملية أكثر تعقيدًا وتنبع بالأساس من رؤية حاكمة لدى القائمين عليها في التعامل مع المشكلات المستهدف التعامل معها من خلال هذه السياسات، وهذه الرؤية تعكس بالأساس طبيعة النظام السياسي في الدولة وتوجهاته. فغياب أية رقابة أو إسهام من نواب للشعب يمثلون مصالح طبقات أعرض من المواطنين له تأثير مباشر على غياب اعتبارات العدالة الاجتماعية من صنع السياسة العامة. كما أن عدم المساواة والتمييز في الحصول على الخدمات الأساسية حول العالم يعكس طبيعة النظام الذي يصنع هذه السياسات. كما أن مستوى الانفتاح السياسي ومدى ديمقراطية النظام تنعكس في طريقة صنع السياسات العامة، وهذه الدائرة وقدرتها على التأثير ترتبط بقوة المجتمع المدني بمعناه الواسع من نقابات وأحزاب ومنظمات مجتمع مدني... الخ. فغياب هذه العناصر أو التضييق عليها يعوق عملية المشاركة في صنع السياسات العامة والرقابة عليها. وتتحول هذه المشاركة في حال حدوثها إلى عملية حشد لتطبيق رؤى القائد الملهم أو الحكومة وهو أحد السمات الأساسية للنظم السلطوية.[260]

وكما تعكس السياسات العامة طبيعة النظام، تعكس كذلك توجهاته وانحيازاته، **فكما تطرح أوراق الدراسة**، نرى في مجال التعليم أن الانحياز في الإنفاق لصالح الطبقات الوسطى سمات رئيسة في القطاع[261]، «كما أنه غالبًا ما يكرس اللامساواة بدلًا من أن يعالجها، وغالبًا ما تراعي السياسات التعليمية بعض المصالح الخاصة مثل صناعة الكتب الخارجية والدروس الخصوصية والمدارس الخاصة»[262]. وعلى مستوى قطاع الدواء «مع الأسف خلال الأعوام الأخيرة تعرضت صناعة الدواء المصرية لموجات من التغيرات السياسية والاقتصادية جعلتها تكاد تكون على وشك الانهيار. ظهر ذلك في موجات متعاقبة من نقص واختفاء أصناف دوائية كثيرة، تزامنت مع تعويم العملة وارتفاع سعر الصرف وارتفاع أسعار المواد الخام وتصنيف

260- ورقة محمد جاد، الضمان الاجتماعي، محمد جاد وحسناء محمد -النقود وحدها لا تكفي -المبادرة المصرية للحقوق الشخصية - 2018 - https://goo.gl/atTXG2
261- هانية صبحي، سياسات التعليم والعدالة الاجتماعية
262- نفس البحث -هانية صبحي، سياسات التعليم والعدالة الاجتماعية

مصر الائتماني دوليًا، أصبح نقص الأصناف الدوائية ظاهرة متكررة في السوق المصري في السنوات الخمس الأخيرة تأثرًا بتغيرات الأوضاع الاقتصادية المحلية»[263].
أما عن الإسكان فيحمل مشروع قانون الإيجار القديم المحال إلى لجنة الإسكان بالبرلمان في يناير 2017 أيضًا توجهًا أشبه بتصفية حسابات مع المستأجرين وينحاز بالكامل للملاك، فالحلول المطروحة من الملاك كانت تتضمن إما لجانًا لتحديد القيمة الإيجارية، أو زيادة تدريجية على مدى عدد من السنوات للوصول إلى قيمة إيجارية عادلة، أو تحرير العقود. ونجد أن ما فعله المشروع هو جمع المقترحات الثلاثة في آن واحد، فيقترح المشروع عمل اللجنة ثم زيادة تدريجية إضافة للزيادات السنوية، ثم تحرير العقود بعد عشر سنوات. ورغم أنه بهذه الطريقة قد عوض المالك ماليًا فإنه عاد وحمّل المستأجر كافة التكاليف المتعلقة بالعقار بما في ذلك أجور العاملين، وهو أمر غريب حيث إن المالك هو من يحدد العاملين ورواتبهم، كما أنهم يكونون أصحاب ولاء له وهو ما يتعارض بالضرورة مع تحميل المالك كل هذه الأعباء.
تتزامن هذه المعطيات مع الأجندة النيوليبرالية بتسليع سوق الخدمات العامة، وهي أجندة تتعارض بطبيعتها، كما تثبت التجارب التاريخية سواء في منطقتنا أم مناطق أخرى من العالم، مع مفهوم العدالة الاجتماعية[264]. فنظام عبد الناصر، الذي كان يحكم مصر منفردًا وباستقلال كبير عن القوى الاجتماعية، كان عليه أن يختار استراتيجية التركز الإقليمي بدون مقاومة أو خسائر كبيرة.

وهذا يؤكد أن طبيعة النظام وتوجهاته تحددان طبيعة السياسات العامة، ولكن يظل تقييمها من الناحية المنهجية مهمًا، كما أن تحليلها من منظور العدالة الاجتماعية يضيف تقييمًا موضوعيًا لنتائج هذه السياسات. ومن خلال الدراسات الأربع في هذا الكتاب يمكن أن نبني على عناصر القوة سالفة الذكر لتحقيق سياسات عامة أكثر كفاءة وفاعلية وأوسع من ناحية الأثر، ولكن يجب علينا لتحقيق ذلك أيضًا أن نتعامل مع المشكلات التي تتعلق بصنع السياسات العامة في القطاعات الأربعة على مستويين: المستوى التقني المرتبط بالبعد الإجرائي لعملية صناعة السياسات العامة، والبعد المرتبط بالعدالة الاجتماعية وأثر هذه

263- نفس البحث –هبه ونيس، سياسات الدواء في مصر
264- نفس البحث –شيماء الشرقاوي، المرجع السابق
للمزيد حول سياسات التهجير القسري التي تقوم بها الحكومة وخاصة في مثلث ماسبيرو ورملة بولاق، يمكن الرجوع لمقال أمنية خليل في مدي مصر، https://goo.gl/DEL8tQ

السياسات على الفئات الأكبر في المجتمع المصري.

المستوى الأول، إشكاليات السياسات العامة من منظور فني:

إن عملية صنع السياسات العامة ليست فقط ذات جانب «تشريعي» ومجموعة من الإجراءات والقوانين، وإنما هي تعبير صادق عن احتياجات الأفراد، فطريقة أي نظام سياسي لتجميع تلك الاحتياجات وتصنيعها بل تنفيذها هي مؤشرات واضحة وقوية لديمقراطية هذا النظام (أي كفاءته وعدالته). وللحصول على سياسة عامة كفؤ يجب توفر هذه العناصر، كما هو الآتي:

1. التكامل:

يمكن بوضوح تبين تعدد الأنظمة الخاصة بكل خدمة عامة في مصر ما بين عام وخاص وأشكال أخرى تختلف باختلاف القطاع، ففي الصحة هناك أشكال إضافية لتقديم الخدمة مثل الجامعي والاستثماري، وفي التعليم يضاف الأهلي والدولي، أما سوق العقارات فنجده غير منضبط في مصر نتيجة عدد من العوامل، فمثلًا من بين القوى الأساسية المتحكمة في ذلك الحكومة المصرية التي تعتبر أكبر مالك للأراضي في البلاد من خلال العديد من الوكالات المملوكة للدولة. وهي من مصلحتها تعظيم الأرباح من بيع الأراضي[265]. انتشار الإسكان غير الرسمي (غير المخطط) وما يرتبط به من تدهور في ظروف المعيشة وتردي أوضاع البنى التحتية في هذه المناطق[266].

وإذا تعمقنا في كل نظام، نجد له تفريعات أخرى وضعية تجعل صنع السياسات العامة غاية في التعقيد، إذ إن لكل نظام مشاكله التي يجب التعامل معها بشكل مختلف وهي تزيد حدة هذه الأزمة، خاصة مع وجود ميراث مرتبك وبه قدر كبير من العشوائية، على سبيل المثال «الاستخدام غير الرشيد للدواء في مصر من المواضيع التي لم يتم دراستها بشكل كاف مع الأسف على الرغم من أهميتها، وإن تمت دراستها، فنتائج الدراسات لا تؤخذ بعين الاعتبار كأساس تقوم عليه

265- تابع شيماء الشرقاوي سلمي شكر الله، يحيي شوكت، ورقة سياسات منشورة بعنوان: سياسات الحكومة تسلع السكن، https://goo.gl/6rcKLF

266- شيماء الشرقاوي، سياسات السكن.

السياسات الدوائية»[267]. وفي قطاع الإسكان شهدت الخمسينيات أولى تجارب مشروعات الإسكان العام المدعوم من قبل الدولة.[268]

إذا كانت هاتان المشكلتان يمكن مجابهتهما بالتنسيق على مستوى التخطيط، إلا أن ذلك لا يبدو واضحًا في القطاعات محل الدراسة. ويمكن القول كذلك إنه سمة من سمات صنع السياسات العامة في مصر، ليس فقط حاليًا إنما منذ عقود وهو ما خلق إشكالية الميراث المرتبك، فللأسف «لا توجد دراسات تفصيلية تتبع مواد الإنفاق وتحصر أثرها على الإتاحة والجودة وتكافؤ الفرص، ولكن العديد من سمات الإنفاق الحكومي على التعليم تعكس بوضوح غياب اعتبارات تكافؤ الفرص»[269]. فيما يتعلق بالدواء تحديدًا، نرى مثالاً بارزًا في تحفّظ غرفة صناعة الدواء ونقابة الصيادلة على القانون الجديد بسبب عدم وضعه الصيدليات الخاصة داخل المنظومة التي أقرها، حيث إنه أقرّ فتح هيئة التأمين الصحي الجديدة لصيدليات بالمستشفيات مما يهدد مستقبل ما يقرب من 70 ألف صيدلية»[270]. أما على مستوى الضمان فلا يمكن للدعم النقدي أن يوفر الحماية الاجتماعية بمفرده، فهو يفترض أن يكون جزءًا من حزمة متكاملة من سياسات الحماية التي تضمن للفئات الهشة الحصول على السلع والخدمات الضرورية للحياة[271]

لا شك أن سياسات التقشف كان لها أثر إيجابي من حيث توفير التمويل المستدام لبرامج تتعلق بالخدمات العامة مثل معاشات تكافل وكرامة، لكن إجراءات أخرى حدّت من أثر هذه الميزة مثل تقليص دعم الطاقة التي مثلت اقتطاعًا من الامتيازات الحقيقية التي يتلقاها الفقراء المستحقون لهذه المعاشات[272]. وهذا يعتبر مثالًا بارزًا على عدم التكامل في صنع السياسات العامة في نفس الدولة.

267- تابع نفس البحث، هبه ونيس، سياسات الدواء في مصر.
268- تابع شيماء شرقاوي. Andre Raymond, p.350.
269- المرجع السابق.
270-نفس البحث -هبة ونيس، سياسات الدواء في مصر.
رئيس شعبة الصيادلة: قانون التأمين الصحي يهدد 70 ألف صيدلية، التحرير، 11 ديسمبر 2017، https://goo.gl/FyXKsX
271- محمد جاد، الضمان الاجتماعي
272- المصدر السابق – نفس البحث، محمد جاد

2. الواقعية:

تطرح على الأقل ثلاث دراسات من الأربع بوضوح وجود إشكاليات أساسية تتعلق باختيار الأولويات و»بوضع أهداف كثيرة «شديدة الطموح» أو منفصلة عن الواقع ومعطياته، محلقة في الخيال»[273]. كمثال من قطاع التعليم «تسعى الحكومة لتوسيع إتاحة المدارس الخاصة في مصر من المستوى الحالي وهو 10%من الملتحقين إلى 30 % على مدى خمس سنوات (2012 إلى 2017) [274]. كما أن هناك العديد من نقاط الضعف والقيود على المعلومات ما يجعل بعض الأهداف مبنية على افتراضات وليست دقيقة، فعلى سبيل المثال لا توجد أرقام سنوية لبدايات الوحدات السكنية أو استكمال الوحدات أو قيمتها في مصر سواء على مستوى المحافظات أو على مستوى مصر بشكل عام[275]

ثاني عناصر الواقعية هو القدرة على توفير التمويل دون التأثير في منظومة السياسات العامة بشكل متكامل، وعلى المستوى التنفيذي نجد التخصيص غير الواضح في الموازنة العامة للدولة فيما يتعلق بسياسات السكن على سبيل المثال[276]. أما على مستوى الضمان الاجتماعي، فالدولة توسعت بقوة في الدعم النقدي دون أن تعلن عن رؤية واضحة بشأن فلسفة هذا الدعم والمنطق وراء تحديد قيمته، كما أن العيوب الهيكلية في باقي السياسات الاجتماعية استمرت على حالها ومازال الفقراء هم الأقل حظًا في الوصول للسلع والخدمات الأساسية (الغذاء والتعليم والصحة والسكن) وتتزايد مشكلاتهم مع الصدمات التضخمية التي تأكل من القيمة الحقيقية لأجورهم؛ الأمر الذي يقلص أيضًا من القيمة الحقيقية للدعم النقدي[277].

273- نفس البحث -هانية صبحي، سياسات التعليم قبل الجامعي وآثرها على العدالة الاجتماعية، صفحة 16
274- تابع هانية صبحي
275- نفس البحث -شيماء الشرقاوي، سياسات السكن تقرير ملف الإسكان في مصر، الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية الموئل 2016، https://goo.gl/TtFAjC
276- نفس البحث -شيماء الشرقاوي، سياسات السكن والعدالة الاجتماعية
277- محمد جاد، الضمان الاجتماعي

3. المشاركة:

مع تحول السياسات العامة إلى عملية مجتمعية، أصبحت المشاركة عنصرًا أساسيًا في عملية صنع هذه السياسات، فكلما كان موقعها مبكرًا في هذه العملية كان ذلك ضامنًا للشفافية، وكلما كانت تشمل فئات أوسع كانت ضمانة لتمثيل هذه السياسات لفئات أوسع في المجتمع، وكلما كانت جادة كانت ضمانة لمستوى جودة أعلى لهذه السياسات بدخول خبراء ووجهات نظر مختلفة في عمليات التشاور. فكما نرى في مجال التعليم، بحسب ما جاء في الدراسة الموجودة في ذات الكتاب، إحدى أهم المشاكل المركزية للتعليم الحكومي في مصر أنه لم يعد له لوبي يحميه بسبب دفع الطبقات الوسطى خارج النظام نحو التعليم الخاص[278]. التضييق العام على العمل النقابي والأهلي كان له أثر في التأثير الضعيف لهذه الفئات في قرارات السياسات العامة. وكما رأينا فإنه في مرحلة الانفتاح النسبي للعمل النقابي والاحتجاجي، حصل المعلمون والأطباء على مكاسب حقيقية لتحسين أوضاعهم ولكن مع التآكل المستمر لهذه المساحة من الحركة فإن مجرد الوعود بتحسين الأوضاع قد خفتت.

لم يقتصر ضعف المشاركة على التعليم، فقد غاب النقاش العام حول قانون تنظيم العلاقة بين المالك والمستأجر[279]، وعندما طرحت الحكومة معاشات تكافل وكرامة، التي مهدت للطفرة السريعة في تغطية الأسر المهمشة اجتماعيًا بالمعاشات الممولة من الخزانة، لم تطرح على الرأي العام الفلسفة القائمة وراء هذه المعاشات، بمعنى «أنها لم توضح ما هي أشكال الحماية التي كانت تستهدفها من ورائها، حيث إن تقديم المساعدات للفقراء والفئات الهشة ليس هدفًا في حد ذاته يمكن محاسبة الحكومة على أساسه ولكن يفترض أن تكون هناك أهداف واضحة من وراء هذه المساعدات مثل أن تستهدف مثلًا إبقاء مستويات دخول الفئات الهشة فوق مستوى الفقر؟ أو تحسين مستويات استهلاك هذه الفئات؟»[280]

278- هانية صبحي، المصدر السابق.
279- نفس البحث -شيماء الشرقاوي، سياسات السكن والعدالة الاجتماعية، مقدم مشروع قانون الايجار القديم: بدء جلسات الحوار المجتمعي خلال أيام، 19 مايو 2018، اليوم السابع، https://goo.gl/4tdva9
280- نفس البحث -محمد جاد، سياسات الضمان الاجتماعي.

4. الشمول:

عند التعامل مع إحدى قضايا السياسات العامة يجب أن يتم ذلك بشكل شامل ولا يقتصر على أحد جوانبها، أو يتم إغفال أحد أسبابها، والمقصود هنا ليس القطاع ككل إنما المشكلة المحددة محل التعامل، فعندما نتحدث عن مشكلة مستوى المناهج لا يمكن أن نغفل أن حجم الإنفاق وحده ليس مقياسًا للجودة، ولكن مستوى الإنفاق هو الذي يحدد فعليًا الموارد المتاحة لكفاءة العملية التعليمية، وطريقة توزيعه توضح الآليات والاعتبارات الأساسية للإنفاق. وإن كان الإنفاق المرتفع لا يعكس بالضرورة جودة أفضل، فإن الإنفاق المنخفض يعني موارد بشرية ومادية أضعف، ويعكس اهتمامًا أضعف[281] ويعني أن أكثر من ثلثي الطلاب الذين يلتحقون بالتعليم الابتدائي لا يكملون مرحلة التعليم الأساسي، ونصف الطلاب فقط من الملتحقين بالتعليم الثانوي يكملون هذه المرحلة. ويعد هذا من الحقائق التي نادرًا ما تظهر في خطاب صناع القرار التعليمي[282]. ويتجاهل هذا النقاش برمّته «أن مشكلة المناهج لا تقتصر على الكتاب المدرسي، بل تتسع لتشمل أساليب التقويم والتدريس، إضافة إلى مؤهلات المعلمين وتدريبهم وإعدادهم وعدم وجود معايير دقيقة لاختيارهم»[283].

أما في مجال الإسكان فنجد أنه منذ عام 1977 استحوذت المدن الجديدة على اهتمام المخططين العمرانيين وهيمنت على خطاب التنمية العمرانية في مصر، بالرغم من فشل تلك المدن في اجتذاب أعداد كبيرة من السكان على مدى العقود الأخيرة[284]. وربما لذلك فإن المشكلة الحقيقة التي يجب أن ينتبه لها مقدمو مشروع القانون لتنظيم العلاقة بين الملاك والمستأجرين هي «التجاهل التام لحق المواطنين الأصيل في السكن من خلال تحرير العلاقة الإيجارية؛ ما يؤدي لتسليع السكن ويعتبر مناقضًا للنص الدستوري الذي يحمّل الدولة مسؤولية توفير المسكن الملائم للمواطنين بكافة مقوماته من أمنٍ وحيازة وقدرة على تحمل تكاليفه»[285]. كما أن أزمة الإيجار تعتبر ملحة للغاية في القاهرة وبعض المحافظات

281- المصدر السابق
282- نفس البحث – ورقة هانية صبحي، المصدر السابق
283- المصدر السابق
284- شيماء الشرقاوي، سياسات السكن
285- نفس البحث –شيماء الشرقاوي، سياسات السكن

الحضرية الأخرى مثل بورسعيد؛ نتيجة لوجود وحدات سكنية كثيرة تتبع نمط الإيجار وهذا ليس الحال على سبيل المثال في المحافظات الريفية التي يكاد يختفي فيها نمط الإيجار[286].

أما عن قطاع الضمان الاجتماعي في هذا السياق، فإن النفقات الضخمة التي كانت الدولة تضخها في منظومة الدعم الغذائي كانت تسعى بدرجة كبيرة لاستيعاب الآثار التضخمية الناتجة عن المشكلات الهيكلية في منظومة الغذاء المصرية، «وليس لتعظيم منافع نظام الدعم كالتوسع في السلع المطروحة على البطاقة أو تطبيق تخفيض أكبر في سعر السلع المطروحة، ومع تآكل القيمة الحقيقية لدخول الفقراء تحت صدمات التضخم تصبح آليات الحماية القديمة غير كافية»[287].

5. البناء على التجارب التاريخية والدولية:

لا يمكن اختراع العجلة، فلابد لأي صانع سياسات عامة أن يستفيد من خبرات سابقة في الوصول لحلول وسياسات يمكنها التعامل مع القضايا المطروحة على أجندته، سواء كانت هذه التجارب محلية أم دولية، إلا أنه عند قيامه بذلك عليه وضعها في السياق الزماني والمكاني لها، ودراسة أثر هذه السياسات عند تطبيقها ومدى نجاحها. والخبرات تقول إنه في معظم الحالات لم تحقّق الوصفات الجاهزة والروشتّة المعدة سلفًا النّجاح المرجو، وعليه فإن اللجوء لأجندات المؤسسات الدولية دون الرجوع لآثارها في تجارب دول أخرى، ودون التفكير حتى في كيفية تعديل هذه الأجندات لتلائم الواقع، وتتفادى الآثار السلبية في تجارب أخرى، يُعد من أسوأ المناهج في صنع السياسات العامة. وللأسف، نلاحظ ذلك في عدة قطاعات في مصر خاصة منذ العام 2006، فعلى سبيل المثال يُعد توزيع «التابلت» على الطلاب من أبرز ما تم الإعلان عنه من تغييرات في التعليم، وذلك دون الالتفات إلى أن «هذا يؤدي بالضرورة لتعلم أفضل أو لتنمية مهارات بعينها، ونحن نعلم من تجربة مصر نفسها أن توفير شرح المناهج كلها سواء على التلفاز أم على الانترنت لعقود مضت لم يؤدِّ إلى لجوء الطلاب إليها، بل ظل

286- تابع المصدر السابق

287- نفس البحث- محمد جاد، الضمان الاجتماعي

اعتمادهم على الدروس الخصوصية يتنامى»[288]. وتشير معظم الدارسات الدولية أن جودة المعلم والاستثمار في المراحل الأولى من التعلم أهم مداخل الارتقاء بالمنظومة التعليمية وهي جهود كبيرة ومعقدة وتتطلب اهتمامًا كبيرًا، ولا توجد شواهد من أية تجارب دولية تؤيد هذا الاتجاه –أي الاعتماد على التابلت– بل الثابت في مختلف الأبحاث أن جودة المعلمين أهم عناصر تحديد جودة التعليم.[289]

أما على مستوى الدواء فيوفر الإنتاج المحلي من الدواء مستحضرات دوائية أسعارها في متناول يد المريض المصري مغطيًا حوالي 82% من احتياج السوق المصري، بينما يتم استيراد 18% من الأدوية.[290] ومنذ خمسينيات القرن الماضي، كان لصناعة الدواء رؤية سياسية أساسها العدالة الاجتماعية والاكتفاء الذاتي، كما أنه تمت ترجمة هذه الرؤية في سياسات تسعير تضمن تحقيق التوازن بين الربح والمصالح التجارية للمصنعين من ناحية والضرورة الاجتماعية من ناحية أخرى.[291] في السنوات الأخيرة تغيرت سياسة تسعير الدواء تغيرًا جذريًا باستقدام نظام التسعير عن طريق المرجعية الخارجية External reference pricing عام 2009 (قرار وزاري 2009/373) والذي تم لاحقًا دمجه مع نظام حساب هامش الربح عام 2012 (قرار وزاري 2012/499).[292]

أما في السكن ومع توجه الحكومة المصرية منذ الثمانينيات نحو النيوليبرالية بخضوعها لبرامج صندوق النقد والبنك الدوليين، اعتمدت الحكومة سياسة تشجع على التمليك في مشروعات الإسكان العام، سواء بالنسبة لوحدات الإسكان العام القائمة أم الجديدة.[293]

أما فيما يخص الضمان فالنظر إلى أن تطبيق هذه المعاشات جاء في سياق ما يعرف ببرنامج الإصلاح الاقتصادي (الذي حظي بدعم صندوق النقد الدولي

288– نفس البحث – هانية صبحي، سياسات التعليم

289– تابع المصدر السابق

290- Same research, Heba Wanees, Mehanna M (2014) Former President of the Chamber of Pharmaceutical Industries, Mustaqbal Sena'at Ad-dawa' fi Misr (The future of the pharmaceutical industry in Egypt) Hawla Al-Ahdath TV Programme, Al-Tahrir TV Channel. https://www.youtube.com/watch?v=MuOgIU-XJO4.

291- Heba Wanees paper: Galal, E. E. (1983) 'National Production of Drugs: Egypt', World Development, 11(3), 237–41.

292- Heba Wanees: Ministry of Health (2009) Ministerial Decree 373/2009 on pricing of human pharmaceutical preparations. Official Gazette (220), 24 September 2009

293-Shimaa Sharkawy, Housing paper Ibid, pp. 54-55.

عام 2016، ولكن تاريخ تطبيقه بدأ في 2014) هل كانت المعاشات النقدية عنصرًا مكملًا لباقي أشكال الحماية الاجتماعية المدرجة في هذه الرؤية أم أن الإصلاح الاقتصادي «كان ضامنًا فقط للسيطرة على العجز المالي وليس حماية مستويات معيشة الفئات الهشة»[294]

6. التكلفة الاجتماعية:

قد تؤدي بعض السياسات لنجاحات في التعامل مع القضية المعنية إلا أنها قد تؤدي لأضرار أخرى جسيمة، الأمر الذي يجب دراسته بدقة عند صنّاع السياسات العامة، فعلى سبيل المثال « يمثّل التراجع عن دعم الغذاء الجاري أحد المصدات الأساسية التي تعتمد عليها الدولة للحد من تفاقم معدلات الفقر، حيث تقدر دراسة لبرنامج الغذاء العالمي أن زيادة 10% في أسعار الغذاء في مصر، قد تدفع 5.1% إضافية من السكان إلى السقوط في الفقر في حال عدم تعويضهم عن طريق دعم السلع الغذائية». [295] كما تقدر دراسة أخرى أن 9% من المصريين كانوا سيسقطون في الفقر في غياب الدعم الغذائي، وذلك خلال الفترة 2008-2009 التي اتسمت بارتفاع أسعار الأغذية.[296]

ناهيك عن بناء مثل هذه السياسات على التمويل عن طريق الاقتراض واستخدامه في سياسات حل مشكلات لا سياسات إنتاجية تتمكن من تطوير القطاع ليكون منتجًا ممكنًا قد يحل المشكلة المباشرة، ولكنه يحمل أعباءً لأجيال قادمة. كذلك أثر هذه السياسات على البيئة يجب أن يكون حاضرًا، لكن نادرًا ما نجده في تاريخ صنع السياسات العامة المصرية، ولنا في المنطقة الصناعية بحلوان، التي تم تأسيسها في مطلع الستينيات من القرن الماضي، مثلًا بارزًا في ذلك. كذلك مشكلة تكلفة الفرص البديلة التي يمكن التعامل معها بتكاليف أقل وأضرار أقل.

294- محمد جاد، الضمان الاجتماعي

295- Mohammed Gad paper: THE STATUS OF POVERTY AND FOOD SECURITY IN EGYPT: ANALYSIS AND POLICY RECOMMENDATIONS - world food program - p 25.

296- The 1.5 Billion People Question: Food, Vouchers,or Cash Transfers? - chapter 3 - Moustafa Abdalla and Sherine Al-Shawarby - world bank - 2018 - p 110 - https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/27907/9781464810879.pdf?sequence=5&isAllowed=y

إن منظومة صنع السياسات العامة في مصر من الناحية التقنية تفتقد بوضوح للعناصر السابقة، وتطويرها يحتاج إلى المزيد من الاحترافية في البنية التشريعية، والاحترافية بمعنى التخصص والخبرات وليس بالمعنى القانوني ولا التكنوقراطي، كما يتطلب كذلك مساحات أوسع من التفاعل مع المجتمع وإشراكه في هذه العملية، وبالتأكيد توفير دراسات أوسع وأكثر عطفًا حول المشكلات والسياسات العامة في حد ذاتها.

المستوى الثاني، إشكاليات السياسة العامة من منظور العدالة:

لا يقتصر الربط بين الطبيعة السياسية والاقتصادية للعدالة الاجتماعية فقط على الثوريين أو الجذريين في نقدهم للرأسمالية، وإنما يمتد لليبراليين مساواتيين، كأمارتيا صن، الذي يعنون أحد كتبه باسم «التنمية حرية‘‘، بل إن إصلاحيين أمريكيين عديدين أبدوا قلقًا من أثر تراجع العدالة على استمرارية النظام الديمقراطي، الذي صار يسمى لدى بعضهم بديمقراطية الواحد%. وتبدو قضية الإصلاح الديمقراطي في العالم العربي عصية على الحل دون عدالة اجتماعية ترفع ثقل الأغلبية في توازن القوى السياسي. كما سبق أن أسلفنا، هذه الخدمات العامة لم تعد منحًا ولا هباتٍ إنما حقوق أصيلة وجزء أساسي من عملية التنمية أيًا كان توجهها أو منظورها. بالطبع هناك خلاف بين الاقتصاديين حول هذه المسألة، إلا أنها تعد شبه محسومة إذا تطرّقنا لأدبيات التنمية، وعلى هذا الأساس وكما يأتي في هذه الأدبيات هناك عناصر أساسية للحقوق وهي الإتاحة (توفير الخدمة)، والولوج (القدرة على الوصول لها)، الجودة (مستوى الخدمة المقدمة)، والرضا (من جانب من يتلاقى الخدمة)، وهي العناصر الأربعة التي يمكن لنا أن ننظر للسياسات العامة في المجالات محل الدراسة من خلالها:

1.الإتاحة والولوج:

نرى في مجال مثل التعليم عدة فجوات، فأكثر من ثلثي الطلاب الذين يلتحقون بالتعليم الابتدائي لا يكملون مرحلة التعليم الأساسي[297] بينما مؤشرات قطاع الصحة في مصر توضح أن هناك «فجوة تمويلية سنوية قدرها 9 مليارات و304

297- نفس البحث – هانية صبحي، سياسات التعليم

ملايين جنيه.[298] ومع ذلك يقف الإنفاق على الصحة عند أقل من 1.5% من الناتج الإجمالي المحلي، أي نصف نسبة الـ 3% التي نص عليها الدستور كحد أدنى للإنفاق الحكومي على الصحة»[299]. وتبقى ميزانية الصحة المحدودة أهم معوقات الحصول على تغطية صحية شاملة، وحتى مع انخفاضها يذهب معظمها إلى بند الرواتب. ومن الجدير بالذكر كما توضح الدراسة أنه من أجل استمرار توفير المستحضرات الدوائية منخفضة السعر قد تضطر بعض الشركات -خصوصًا التابعة لقطاع الأعمال الحكومي-للإنتاج حتى مع الخسارة، إلا أن هذا لن يستمر طويلًا فحتمًا ستختفي المستحضرات الرخيصة من الأسواق.[300]

أما في الإسكان ورغم عدد المساكن المغلقة التي تشير لها الدراسة يمكننا القول إن التعديلات التشريعية (قانون 49 لسنة 1977، قانون 136 لسنة 1981، وأخيرًا قانون 4 لسنة 1996) تتحمل جزءًا من هذا التراجع الهائل، مع إدخال نظام الإيجار الجديد (إيجار السوق) بديلًا للإيجار القديم (الإيجار المحدد) تحديدًا منذ عام 1996. وفي حين حظي الإيجار الجديد بقبول أوَلي أضاف أكثر قليلًا من مليون أسرة في العقد الأول له (1996 – 2006)، إلا «أنه تباطأ منذ ذلك الحين، حيث أضاف نحو ثلث هذا العدد فقط خلال العقد الماضي.[301] ومع ذلك، في نفس المدة، فقد الإيجار القديم ما يقرب من مليون أسرة، ما أدى إلى خسارة 17% من المستأجرين». كما ترتبط إشكالية الحيازة ارتباطًا وثيقًا بإشكالية القدرة على تحمل تكاليف السكن. يعتبر صعيد مصر هو الإقليم الأقل قدرة على تحمل تكاليف السكن[302] كما يسكن العديد من المصريين مساكن تعد خطرًا أو لا تتوفر بها مقومات السكن اللائق، وتتمثل المشكلة الحقيقية هنا

298- سالي محمد فريد. 2016. الاستراتيجيات والسياسات الصحية في مصر في ضوء الخبرة الدولية. أحوال مصرية. العدد 62 خريف 2016. مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية.

299-نفس البحث – هبه ونيس، سياسات الصحة

Ministry of Health and Population, Arab Republic of Egypt. 2014. White Paper: Framing National Health Policy.

300- Heba Wanees: Wanis, H. 2015. Pharmaceutical Pricing in Egypt in Babar, Z. 2015 "Pharmaceutical Prices in the 21st Century". Springer International Publishing.

301- نفس البحث – شيماء الشرقاوي، سياسات السكن: يحيي شوكت، صفاء يوسف، أحوال الإيجار في مصر 2017، https://goo.gl/iKamfz

302-نفس البحث – شيماء الشرقاوي، سياسات السكن

القدرة على تحمل تكاليف السكن، مؤشر الحرمان العمراني في مصر، مؤسسة 10 طوبة، https://goo.gl/QqM364

في أن الوحدات السكنية تعد بشكل كبير عالية القيمة، إما من حيث التملك أو من حيث الإيجار أيضًا.[303]

أما عن سياسات الدعم فالدعم التمويني في ثوبه الجديد واجه أزمات شح في السلع الأساسية المتوافرة عبر منافذ التموين، أي أن المستهلكين لديهم دعم نقدي للشراء، لكن هناك سلعًا غير متاحة مثل الزيوت والأرز، وهناك جدل حول مدى

ملاءمة المزايا المتاحة عبر هذا النظام سواء من حيث قيمة هذه المزايا أم مدى إتاحتها.[304] «وبالرغم من خضوع معاشات الضمان الاجتماعي لزيادات متوالية في قيمتها فإنها ظلت آلية هامشية في مجمل السياسات الاجتماعية، حيث كانت تمثل نسبة ضئيلة من إجمالي نفقات الموازنة لم تتجاوز 1.1 % في نهاية حقبة التسعينيات، كما ظلت قاعدة المستفيدين منها محدودة للغاية لا تتجاوز 300 ألف أسرة خلال ذات الفترة». [305]

2. الجودة والرضا:

تتأثر جودة الخدمات المقدمة في القطاع الحكومي بقلة الموارد، مما يدفع القادرين إلى اللجوء إلى مقدّمي الخدمة في القطاع الخاص مفضلين تحمل التكلفة الأعلى[306]، فتشير معظم الدراسات إلى انخفاض جودة التعليم ومستويات التحصيل، وتعد ضعف جودة التعليم والعائد منه من أهم دوافع التسرب. ويشير استطلاع للرأي أجري في 2014 إلى أن 70% من أولياء أمور الأولاد المدرجين في مرحلة التعليم الأساسي هم إما غير راضين إطلاقًا أو غير راضين جزئيًا عن جودة التعليم المقدّم إلى أولادهم[307]

303- نفس البحث – شيماء الشرقاوي، سياسات السكن،: يحيي شوكت، العدالة الاجتماعية والعمران -خريطة مصر، https://goo.gl/isv2be

304 نفس البحث -محمد جاد، الضمان الاجتماعي. The 1.5 Billion People Question: Food, Vouchers,or Cash Transfers? - chapter 3 - Moustafa Abdalla and Sherine Al-Shawarby - world bank - 2018 - p 124 - https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/hand pdf?sequence=5&isAllowed=y.9781464810879/27907/le/10986

305- نفس البحث -محمد جاد، الضمان الاجتماعي: محمد جاد وحسناء محمد – النقود وحدها لا تكفي – المبادرة المصرية للحقوق الشخصية – 2018.

306- Ibid, Heba Wanees Paper, Page5: WHO and HAI 2011

307- هانية صبحي، سياسات التعليم

كما لم تنجح مشروعات الإسكان الاجتماعي في حل تلك المشكلة، ولعل أبرز مثال على هذا أن المدن الجديدة التي توسعت الدولة في إنشائها منذ نهاية السبعينيات وخلال عقدي الثمانينيات والتسعينيات وحتى الآن لم تستقطب سوى عدد قليل جدًا من السكان[308]. أما السكن غير الرسمي فليس له حيازة مستقرة، حيث إن مبانيه غير مرخصة، والعديد من وحداته السكنية محرومة من الخدمات والمرافق بالشكل اللائق. وتعتمد عملية شراء هذه الوحدات على المدخرات، بدلًا من الدخل، وعادة ما يُطلب من المشترين سداد قيمة الوحدات على مدى سنتين على الأكثر، وهذا يعني دفعات أعلى وأقساطًا شهرية عالية. كما يتم تسليم الوحدات غير كاملة التشطيب. ومع ارتفاع تكاليف البناء، وحملة الحكومة على المساكن غير الرسمية يبتعد القطاع الخاص غير الرسمي عن سوق الإسكان المتوسط الدخل إلى قطاعات أعلى.[309]

في مسح عن عام 2014 سئلت سيدات مصريات عن أهم التحديات التي تواجههن للحصول على خدمات صحية، قالت أكثر من نصفهن، 54%، إنهن يعانين من نقص الأدوية، وشكت 48% منهن من عدم توافر مقدم خدمة صحية. وأقرت حوالي سيدة من بين كل 5 سيدات بأن الحاجة لتدبير وسيلة مواصلات وبُعد المسافة للوحدة الصحية مشاكل كبيرة. وكان الحصول على نقود أو أخذ الإذن للذهاب للعلاج أقل العوائق التي ذكرتها السيدات لحصولهن على الرعاية 11% و7% على الترتيب 62. أما في ما يخص الضمان فإذا حاولنا تنسيب قيمة معاشات تكافل وكرامة للمبلغ الكافي للخروج من حد الفقر، سنجد أن أيًا منها لا تساوي هذه القيمة، بل بعيدة عنها بمسافة كبيرة، «أي أنه إذا كان هناك متلق لهذا الدعم ممن لا يملكون أي مصدر للدخل، وهم فئة كبيرة من متلقي هذا المعاش وهذا المتلقي سيظل عاجزًا عن تلبية احتياجاته الأساسية[310].

308–شيماء الشرقاوي، سياسات السكنIbid، p.52.

309– نفس البحث – شيماء الشرقاوي، سياسات السكن، سلمي شكر الله، يحيي شوكت، ورقة سياسات منشورة بعنوان: سياسات الحكومة تسلع السكن، https://goo.gl/6rcKLF.

310– تابع محمد جاد، الضمان الاجتماعي

خاتمة:

كخاتمة وحتى لا تظل المؤشرات أعلاه معلقة خارج سياقها التحليلي؛ سنحاول استخلاص مدى تأثر نمط السياسات العامة في القطاعات الأربعة على تكافؤ الفرص وقدرة هذه الخدمات على توفير فرص للحراك الاجتماعي داخل المجتمع، للأسف لا توجد دراسات تفصيلية تتبع مواد الإنفاق وتحصر أثرها على الإتاحة والجودة وتكافؤ الفرص، ولكن العديد من سمات الإنفاق الحكومي تعكس بوضوح غياب اعتبارات تكافؤ الفرص[311]. كما يمكننا أن نرى إشكالية في هذا المجال في السياسات العامة لا تقف فقط عند عدم المساواة وتكافؤ الفرص بل كذلك تعمق هذه الحالة وهو ما يعوق أي عملية للحراك الاجتماعي، فالحراك الاجتماعي عبارة عن إيجاد بيئة محفزة للعمل تتيح للمواطن تنمية قدراته واستعداداته، وتكون فيه الفرص على أساس القدرات والمواهب والجهد الذاتي للحصول على مكانة وظيفية واجتماعية راقية داخل المجتمع، ومن ثم يصبح المجتمع مجالًا خصبًا لتنافس أعضائه. ويرى ” أ.جيدنز» أن دراسة التراتيب الاجتماعية لا تقتصر على تباين المواقع الاقتصادية أو المهنية التي يشغلها الأفراد، بل تتطرق أيضًا إلى ما يمكن أن يحدث لهم في سياق البنية الاجتماعية، ويشير مصطلح الحراك الاجتماعي إلى تحرك الأفراد والجماعات بين مواقع اقتصادية واجتماعية مختلفة. جزء أساسي من هذه البيئة هي الخدمات العامة خاصة.[312] لكن يمكن القول إن التطور الوحيد الملحوظ في السنوات القليلة الماضية هو زيادة رواتب بعض العاملين في مجالات الدراسة مثل المعلمين (كجزء من زيادة عامة

311- هانية صبحي، سياسات التعليم: كانت أولى السياسات المقترحة للمجلس الاستشاري الرئاسي التخصصي للتعليم، والذي أصبح رئيسه وزير التعليم الحالي، هي الخصخصة الجزئية لقطاع التعليم العالي، حيث كان مقترحًا أن تغطي المنح الدراسية الطلاب الذين يحصلون على معدل يفوق 70%. أما الطلاب الذين يحققون من 50 إلى 70% فيتعين عليهم أن يدفعوا جزءًا من نفقات التعليم، بينما يتعين على أولئك الذين يحصلون على أقل من 50% أن يدفعوا كلفة التعليم كاملة. وكان بإمكان مثل هذا التغيير أن يحرر الموارد المحدودة المخصصة للتعليم، مما يجعل إعادة توزيعها أكثر عدلًا، بدلًا من الحفاظ على تعليم جامعي منخفض التكاليف وبنوعية منخفضة كشكل من أشكال الدعم للطبقة الوسطى؛ بيد أن القلق متأتٍّ من انعدام أي مؤشرات جدية على أن تلك الموارد الجديدة كانت سوف تستخدم لمعالجة المشاكل الحقيقية للتعليم قبل الجامعي. وعلى أية حال، لم يُقدّر لهذا المقترح أن يرى النور. ويبدو واضحًا أن خطوات جديدة في اتجاه خصخصة التعليم العالي لا يمكن تحقيقها في الوقت الراهن. ومن ثمة حوّل المجلس الاستشاري انتباهه ليس باتجاه إصلاح أعمق يطال المراحل التأسيسية؛ وإنما نحو تبني ثلاثة برامج محدودة: أحد هذه البرامج فقط مكرّس لتحسين جودة التعليم ما قبل الجامعي وهو مشروع ”المعلمون أولًا، والذي يتم التطرق إليه لاحقًا.

312- تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2016، إصدار، الفصل الأول، صفحة رقم 23, 24 UNDP

في رواتب موظفي القطاع العام في 2011 مع زيادات إضافية للمعلمين جرت في 2014)، ومع ذلك تبقى رواتب المعلمين منخفضة مقارنة بالنسب الإقليمية والدولية، إذ «تشير بعض الأدلة أن متوسط أجور المعلمين يجب أن يكون من ٣ إلى ٣.٥ من نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي، وفي مصر يعني ذلك أن يكون متوسط أجور المعلمين على الأقل ١٥ ألف جنيه في الشهر»[313].

أما نصيب الفرد من الإنفاق على الدواء في مصر فيعتبر من الأقل في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، إلا أن سوق الدواء المصري هو الأكبر في أفريقيا والدول العربية.[314] كما أنه في قطاع السكن - فالقيم الإيجارية المرتفعة أو العمليات المعقدة للحصول على تصاريح البناء والموافقات قد تدفع السكان ذوي الدخل المنخفض إلى الإسكان «غير القانوني».[315]

من أهم مداخل عدم المساواة في الخدمات الصحية هو تمتع المواطن بتغطية تأمينية ملائمة تقيه تكاليف العلاج الباهظة التي قد يضطر لدفعها (أو يعجز عن ذلك إذا لم تكن لديه المدخرات الكافية) في حالة تعرضه لمخاطر المرض[316]. ويؤدي ذلك بلا شك إلى تكريس اللامساواة من خلال ارتباط جودة الخدمات بالمستوى المادي وزيادة الإنفاق الخاص على التعليم والصحة تحديدًا[317].

ومما يكرس ضعف الجودة سياسات منهجية أخرى تنبع من سوء الإدارة وغياب اعتبارات تكافؤ الفرص، حيث يتركز المعلمون الأقل تأهيلًا وإعدادا في المرحلة الابتدائية والمناطق المهمشة.[318] في ظل الظرف الاقتصادي المصري، من غير المعقول الظن بأن كل المواطنين الواقعين في نسبة الـ 45% المتبقية غير المؤمّن عليها لديهم المقدرة على تكاليف باقي الخدمات[319]. كما أن هناك تحديات أخرى على مستوى تنفيذ سياسات تطوير تعزز من وضعية غياب العدالة فيما يخص قطع السكن، على سبيل المثال التوسع في بناء المدن الجديدة والمشروعات

313- تابع هانية صبحي، سياسات التعليم

314-Heba Wanees: AmCham (American Chamber of Commerce in Egypt). 2012. Healthcare and pharmaceuticals in Egypt. Business Studies and Analysis Centre, Cairo

315- Shimaa EL-Sharkawy, housing paper, page8: Global Housing Policy Indicators, https://goo.gl/qNkMGp

316- تابع محمد جاد

317- المصدر السابق

318- تابع هانية صبحي

319- هبه ونيس، ورقة سياسات عن الصحة والعدالة الاجتماعية

السكنية التي تستهدف طبقات اجتماعية محددة وتستبعد الطبقات الأفقر، مع غياب تبني سياسات تستهدف تحسين أوضاع الأحياء القديمة التي تعاني من تردي البنى التحتية وانهيارات العقارات القديمة والتي تتبع معظمها قانون الإيجار القديم، دون وجود بدائل لقاطنيها تتناسب مع دخولهم وأوضاعهم الاقتصادية.[320] كما اشتمل الإصلاح، من وجهة نظر الحكومة والبنك أيضًا، على التوسع في إيرادات الضرائب من خلال ضرائب الاستهلاك، وظهر أثر القانون على الإيرادات بشكل واضح على تقسيم الحصيلة الضريبية للبلاد، حيث وصلت مساهمة ضرائب السلع والخدمات في إجمالي الحصيلة خلال الفترة من يوليو -ديسمبر 2017-2018 إلى 53.6% بعد أن كان المتوسط 40% خلال الفترة من العام المالي 2012 إلى 2017.[321] وذلك «في مقابل تقليص أعباء ضرائب الدخل على الأثرياء، حيث اشتمل البرنامج الإصلاحي على تصورات بـ «توحيد معدل ضريبة الدخل الأعلى لجميع الكيانات الاقتصادية الموجودة في مصر». [322] وتتعمق حالة عدم المساواة إذا نظرنا لها بمنظور مناطقي، فعلى سبيل المثال في ما يخص قطاع الضمان «تظهر لنا بيانات خريطة الفقر، كما وردت في بحث الدخل والإنفاق لعام 2015، أن بعض المحافظات التي يرتفع فيها الفقر لا تحظى بتركز قوي لتغطية الدعم النقدي ونقص في الخدمات الأساسية، فبحسب خريطة توزيع معاشات تكافل وكرامة والضمان الاجتماعي الواردة في البيان المالي التمهيدي لموازنة 2018-2019 لا تحظى محافظات مثل قنا والفيوم والأقصر وأسوان بتغطية واسعة للدعم النقدي، مقارنة بمحافظات أخرى، بالرغم من ارتفاع معدلات الفقر فيها على مستوى الجمهورية».

320- شيماء الشرقاوي، سياسات السكن: سياسة المدن الجديدة في مصر: أثر متواضع وعدالة غائبة، مبادرة تضامن، 6 مايو 2016، https://goo.gl/Wl9y2F

321- تقرير وزارة المالية الشهري -يناير 2018.

322- تابع نفس البحث -محمد جاد: بعد 4 شهور من استلامها للقرض.. الحكومة تنشر نص اتفاقها مع البنك الدولي -أصوات مصرية 2017- - http://www.aswatmasriya.com/news/details/72039